Cadastro Único: tecnologia de reclassificação social

José Carlos da Exaltação Torres

Série em Ciências Sociais

Cadastro único:
tecnologia de reclassificação social

José Carlos da Exaltação Torres

Cadastro único: tecnologia de reclassificação social

Salvador
EDUFBA
2016

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortógrafico da Língua Portuguesa de 1990, mantido em vigor em 2009.

Capa e Projeto Gráfico
Angela Garcia Rosa

Editoração
José Elias

Revisão
Felipe Cerqueira Castro

Normalização
Sandra Batista

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) Ficha catalográfica elaborada por: Fábio Andrade Gomes - CRB-5/1513

Torres, José Carlos da Exaltação
T693c Cadastro Único : tecnologia de reclassificação social / José Carlos da Exaltação Torres. - Salvador: EDUFBA, 2016.
265 p.

ISBN 978-85-232-1556-9

1. Brasil - Política social. 2. Assistência social - Brasil. 3. Pobreza - Brasil. 4. Renda - Distribuição - Brasil. 5. Banco de dados relacionais - Brasil. I. Título. II. Título: Tecnologia de reclassificação social .

CDD: 361.61981

Editora afiliada à

Editora da UFBA
Rua Barão de Jeremoabo, s/n – Campus de Ondina
40170-115 – Salvador – Bahia
Tel.: +55 71 3283-6164 | Fax: +55 71 3283-6160
www.edufba.ufba.br | edufba@ufba.br

Dedico este trabalho e todo o esforço nele incorporado
ao Deus da minha vida, reconhecendo a sua presença naqueles
que dão sentido ao meu existir:

Minha mãe
Maria da Glória Exaltação Torres
Meu pai
José Ferreira Torres
Minha Filha
Amanda Vieira Torres

AGRADECIMENTOS

É ao meu Santo Deus que agradeço primordialmente por ter realizado este trabalho, pois tenho certeza de que foi a Sua graça que dispôs em meu caminho as pessoas e condições para isto.

Dentre os que me rodeiam, faço um agradecimento especial às virtudes da paciência, da solidariedade, da dedicação, da compreensão, da doação e da empatia, sintetizadas em dois corações gigantescos: da minha mãe, Maria da Glória e da minha orientadora de mestrado, Anete Ivo. A esta porque não se limitou em ser orientadora, foi também conselheira e amiga. No momento mais crítico das emoções e das dificuldades, quando intentei recuar, soube dar a dose certa de incentivo e criou as condições para que de fato o trabalho de pesquisa acontecesse. À minha mãe, porque abriu mão do próprio caminho para construir os dos filhos. Deu-me a vida e a adornou com valores indispensáveis a uma vivência honesta e segura. Fez-me gente. Fez-me o que sou.

Agradecer nominalmente, como eu gostaria de fazer, a todas as pessoas que prestaram alguma contribuição à realização deste trabalho seria um exercício impossível. Inevitavelmente, a maioria das mãos que se puseram nesta obra apareceria de forma genérica, sem rosto. Opto, assim, por prestar reconhecimento e homenagem aos atores anônimos que, tantas vezes, estando fora da Academia, oferecem-lhe o substrato à sua existência. Agradeço, portanto, com toda a franqueza de coração e toda a verdade d'alma, a todas e todos que passaram por minha vida ou em cujas vidas eu passei nesses últimos anos. São meus os erros, as vacilações, os exageros e os equívocos que, por ventura, se revelem pelo caminho, mas é nossa a obra, não tenho dúvida disso.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Esse livro, fruto da dissertação de mestrado de José Carlos Exaltação, defendida em dezembro de 2010, apresenta uma contribuição relevante e original sobre o desenho das políticas sociais de assistência social no Brasil contemporâneo, analisando o processo de construção e alimentação metodológica do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), matriz de informações que subsidia as políticas de atenção aos mais pobres. O projeto se constitui em fonte privilegiada de informações para o gerenciamento dos programas assistenciais à pobreza no país e define "quem são os pobres do Brasil" com base na definição conceitual da linha de pobreza da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Nesse sentido, a operacionalização dos projetos e a construção da base operacional do cadastro têm efeito sobre a estrutura dos "lugares sociais" da sociedade brasileira.

O trabalho apresenta uma contribuição única, trazendo subsídios para a compreensão do processo de objetivação das políticas públicas, com uma recomposição dos modos, dilemas e processos de elaboração e implantação do cadastro único dos programas sociais. Mostra a importância dessa base de dados na construção dos públicos-alvo dos programas e revela também, pela via dessa operacionalização da política focalizada, como se realiza um deslocamento da política pela tecnificação dos programas. O ato de "designar", "recortar" e "classificar" o público-alvo dos programas sociais, além de trazer informações para a elegibilidade dos demandantes da assistência

para a política, traz também implicações políticas, sociais e cognitivas em relação aos objetivos mais amplos da universalidade da proteção da cidadania pelo Estado.

Anete B. L. Ivo
Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais – Universidade Federal da Bahia (PPGCS-UFBA)
Orientadora da Dissertação

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o processo de operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e demonstra como a implantação e o gerenciamento das políticas sociais focalizadas, no Brasil atual, envolvem a operação de uma estrutura institucional e tecnológica complexa, voltada à produção de estatísticas para a definição de "quem são os pobres" do país – o público-alvo das ações de assistência social do Estado. A análise apresenta os efeitos produzidos nesse processo que, de um lado, transforma os novos dispositivos operacionais da focalização no centro da política pública e, de outro, converte a operação da base de informações necessária a essa focalização em processos classificatórios dos estratos mais pobres da população do país. Isso contribui para a construção do que Bourdieu (1996, p. 105) chamou de "princípios de visão e divisão comuns", a respeito da realidade social, pois influencia a autorrepresentação dos sujeitos postos nessa condição e reforça a sua segmentação.

Para fins metodológicos, considera-se aqui a "operacionalização do Cadastro Único" como a definição e execução de regras para o levantamento, registro e usos dos dados e informações relativos às famílias de "baixa renda". Desse modo, entende-se que é através da operacionalização do Cadastro e da implementação dos programas de assistência focalizada que o Estado brasileiro realiza o seu "poder criador" (BOURDIEU, 1996), porque define o estatuto social dos agentes e classes de agentes sociais assim classificados, especialmente pela codificação inerente ao sistema cadastral e pelo vínculo estabelecido entre essa codificação e o reconhecimento do "direito" a benefícios sociais.

A pesquisa tomou como base de análise o processo de constituição e desenvolvimento do Cadastro Único (CadÚnico), observando suas fragilidades e seus efeitos sobre a implantação e execução dos programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF), utilizando-se de um conjunto amplo de materiais, envolvendo entrevistas, notícias jornalísticas e a consulta a uma farta documentação institucional,[1] como se verá mais à frente. Visando resgatar o processo de construção institucional de uma noção de pobreza e de atribuição de características à população posta nesta condição, bem como pôr em questão o significado de ser "pobre" no Brasil, a primeira parte do trabalho busca recompor a emergência da "pobreza" como fenômeno inerente à dinâmica da sociedade capitalista, associada à formação e estruturação de uma mão de obra livre. Dessa mesma perspectiva, observam-se as especificidades desse processo no Brasil, considerando o seu histórico escravagista e as nuanças da transição para o capitalismo.

A segunda parte recompõe o processo de construção da base de dados do Cadastro Único do Governo Federal, analisando desde os mecanismos de seleção de beneficiários, utilizados pelos programas sociais focalizados implantados a partir da década de noventa – portanto, antes da criação do CadÚnico – até o presente ano (2010), destacando as dificuldades e contradições do processo de implantação do Cadastro Único. Discute a relevância do Cadastro para a ação pública, considerando as estratégias de enfrentamento à pobreza, e, por fim, aponta o que podem ser efeitos da sua operacionalização – convertida numa forma de gestão social da pobreza – sobre a estrutura social, estabelecendo um novo sistema de identificação e classificação dos pobres no Brasil.

A sociedade brasileira, ao longo de sua formação, desenvolveu uma estrutura social marcada por elevada concentração de renda, propiciando enormes desigualdades sociais e replicando, desta forma, a existência de elementos do seu passado colonial, com o acesso a direitos tidos como privilégios de grupos restritos, o que se verifica, por exemplo, no processo de institucionalidade de direitos sociais, restrito aos trabalhadores assalariados. Mas, entre as décadas de 1930 e 1980, a sociedade brasileira gradativamente expandiu direitos sociais numa perspectiva de universalização,

---

1 Essa documentação encontra-se referenciada ao final do trabalho.

consagrada na Constituição Federal de 1988. No entanto, desde a década de 1990, o governo federal tem feito uma opção pela implementação de programas sociais focalizados de transferência de renda – Programas de Transferência de Renda (PTR) – enquanto política social majoritária e estratégia principal de enfrentamento ao problema da pobreza no país. A exemplo disso, entre 1996 e 2001, três grandes programas dessa natureza foram criados: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), (1996); Programa Bolsa Escola (2001) e Programa Bolsa Alimentação (2001).

Com o PETI (1996) inaugurou-se no Brasil, no âmbito federal, a transferência de renda condicionada, exigindo dos municípios uma grande capacidade de articulação interna para a sua implantação. Sendo um programa voltado para um público específico – as famílias de "baixa renda", em cuja composição havia crianças e adolescentes em situação de trabalho aviltante –, a implementação do PETI requeria um esforço de conhecimento e delineamento da população a ser atendida, mas o governo não dispunha de mecanismos adequados e uniformes para identificar esse público. Como as estatísticas oficiais permitiam localizar apenas os focos do trabalho infantil, essa operação de identificação dos beneficiários levou a que cada município gradativamente criasse os seus próprios critérios de seleção (com maior ou menor participação do governo estadual), fazendo com que, no conjunto, o Sistema Nacional de beneficiários pretendido pelo programa não apresentasse dados generalizáveis sobre a situação do trabalho infantil no território nacional, e mesmo prejudicasse o alcance dos objetivos do programa, como observou o Tribunal de Contas da União (TCU) em auditoria realizada em 2001.

No Bolsa Escola (2001), o processo de seleção dos beneficiários foi aprimorado. A criação da figura de um "agente operador", a Caixa Econômica Federal (CEF), deu relativa autonomia à sistematização de dados dos beneficiários do programa, mas o cadastramento das famílias seguiu caminho semelhante ao que se deu no PETI, com o diferencial de estar sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Ambos os programas se destinavam às famílias de baixa renda, e as faixas de idade adotadas para a elegibilidade de seus beneficiários eram bastante semelhantes, mas o eixo de sua atuação (trabalho *versus* educação) os distinguia e apartava, exigindo para cada programa um cadastro específico. Efetivamente, em ambos os casos, o cadastramento se constituía numa etapa fundamental para identificação dos "beneficiados" e para a implementação dos programas. Assim, os dados coletados atendiam aos requisitos mínimos previamente estabelecidos (das

famílias terem até três crianças), mas não apresentavam consistência para descrição da situação familiar integral, menos ainda do público-alvo como um todo.

O Bolsa Alimentação (2001) foi concebido também de forma setorizada; era um programa articulado à área da Saúde, o que, junto à idade elegível dos beneficiários (seis meses a seis anos e 11 meses), dava-lhe um caráter de complementaridade dos demais programas. De forma semelhante aos anteriores, o programa pretendeu ter o seu próprio cadastro, que foi operado junto à base de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), o que lhe conferia certa singularidade em relação aos demais e um maior grau de racionalidade, do qual os outros não dispunham. Mas era também um cadastro exclusivo, não oferecendo utilidade e sustentabilidade para além dos limites do próprio programa. Em suma, embora visando um mesmo público (baixa renda), os critérios, mecanismos e interesses para a seleção dos beneficiários desses diversos programas faziam com que eles fossem operados de forma sobreposta e interexcludente. Assim, contrapondo-se a essa lógica, no segundo semestre de 2001, o governo federal criou o CadÚnico.

O CadÚnico foi instituído para servir de base exclusiva e obrigatória para a "concessão de programas focalizados do Governo Federal" (BRASIL, 2001e), mas a sua operação exigia uma ação articulada entre os três setores governamentais responsáveis pelos programas (Assistência Social, Educação e Saúde), o que, no âmbito municipal, mostrou-se quase que inexequível. Com a criação do PBF, em 2003, que previa a unificação dos programas federais de transferência de renda em execução até aquele momento (BRASIL, 2003g),[2] o Cadastro Único ganhou centralidade para a eficácia de implementação dos programas. E, em consequência de reiteradas medidas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pressionado em grande parte por resultados de auditorias realizadas pelo TCU, para corrigir as falhas no processo de seleção e nos instrumentos de cadastramento, o CadÚnico tornou-se gradativamente a principal referência de informações sobre as famílias em condição de pobreza no Brasil, para a gestão das ações sociais da administração pública. Atualmente (2010), é a partir desse

2 No PBF, foram unificados o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, todos transformados em "Programas Remanescentes" pelo Decreto n.º 5.209/2004, que regulamenta o Bolsa Família.

Cadastro que se definem "quem são" os "pobres" e "extremamente pobres" que constituem o "foco" dos programas sociais, e mais especificamente do PBF. A base do CadÚnico comporta registros de mais de 20 milhões de famílias, sendo, aproximadamente, 18,7 milhões delas com renda *per capta* de até ½ salário mínimo, dentre as quais a maioria (15,89 milhões) localizada na faixa de renda tida como "perfil Bolsa Família" (até R$ 140,00 *per capta*, em dados de 2010). (BRASIL, 2010)

Em sua proposta original, o Cadastro Único apoiava-se num formulário de coleta de dados cuja utilização tornou-se condição fundamental à concessão de benefícios dos programas sociais focalizados do governo federal. Os dados deveriam ser coletados pelos municípios e processados pelo "agente operador", a Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela atribuição de um Número de Identificação Social (NIS) a cada membro das famílias cadastradas,[3] sendo esse número a referência comum para todos os programas afins em operação até aquele momento[4] e o elo de integração dos demais cadastros (BRASIL, 2001e). Tendo isso em conta, pode-se verificar que, embora a finalidade para a qual se criou o PBF tenha sido a unificação dos programas de transferência de renda do governo federal, o Cadastro Único já estava operacionalizando essa tarefa, na identificação do público-alvo comum desses programas, porém, fazendo-o de forma bastante precária, conforme testemunharam alguns técnicos participantes desse processo, durante as entrevistas realizadas na presente pesquisa.

Considerando o caráter relativamente novo dos programas sociais no Brasil, de focalização sobre "os mais pobres", este trabalho buscará responder, especialmente a partir da análise dos dados apresentados na segunda parte, a três questionamentos básicos: por que o governo brasileiro instituiu um Cadastro específico para a população pobre? Por que a concessão de benefícios de transferência de renda está vinculada a um Número de Identificação Social? E qual a importância do Cadastro Único para a ação pública no enfrentamento da pobreza no Brasil atual? Ao questionar o porquê da

3 O Número de Identificação Social (NIS) foi adotado desde a concepção do Programa Bolsa Escola, que é anterior ao CadÚnico. Ao processar os dados para o "Cadastro Nacional de Beneficiários" do Programa, o "agente operador" deveria atribuir um NIS, mas apenas aos beneficiários que não dispusessem de registro em outras bases, como Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuinte Individual (CI).

4 Embora criado no mês de julho, a obrigatoriedade de uso do Cadastro Único foi definida para 15 de setembro de 2001. (BRASIL, 2001e, Art. 1º, §1º)

criação desse cadastro, põem-se em questão também os pressupostos que estão na base de sua concepção. Tomando por referência as considerações de Ivo (2008, p. 93) ao discutir o processo de construção de indicadores sociais e como esses indicadores não são neutros, mas têm base em "sistemas de interpretação da realidade social", admitimos que o processo de formulação e execução do Cadastro Único do Governo Federal, pelo qual se busca conhecer as características da população "pobre" no país, acompanha definições institucionais prévias pautadas em linhas de corte de renda para enquadramento e seleção de um público específico, cujo resultado influencia as formas de representação e localização dos pobres no âmbito das posições ocupadas na estrutura social do país[5]. Isto porque esse ato de conhecer "quem são os pobres" envolve também uma atribuição de características, pois, como afirma Bourdieu (2008, p. 435), "todo conhecimento e, em particular, o do mundo social, é um ato de construção" . Portanto, o ato de cadastrar os indivíduos como etapa preliminar e central das políticas focalizadas pode redundar num ato de classificação social, de definição de uma localização específica desses indivíduos na estrutura de relações sociais, definidas a partir de características que lhe são atribuídas.

Essa abordagem constitui a base do sistema de hipóteses que orienta este trabalho:

a. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal tornou-se uma ferramenta indispensável à formulação e à sustentação das políticas sociais no Brasil atual, mas os usos a que serve minimizam a extensão do problema da pobreza no país e, simultaneamente, o raio de ação do Estado no seu enfrentamento;

b. Ao atribuir um NIS a uma parcela específica da população brasileira, os operadores do Cadastro Único presumem delimitar o grupo dos pobres no Brasil e, assim, redefinem as vias de acesso dessas pessoas a direitos e benefícios sociais;

c. No entanto, distinto da operação de atribuição de benefícios do

5 Ivo (2008), na segunda parte do seu trabalho, mostra esses efeitos na formação dos "pobres", para os programas oficiais, como "coletivos de destino", o conjunto de beneficiários dos programas de transferência de renda no Brasil.

> sistema brasileiro de seguridade, o CadÚnico é operado como um sistema paralelo de proteção social, e se constitui, desse modo, num mecanismo de conhecimento e reconhecimento social dos pobres, no sentido de atribuição e simultânea legitimação da sua posição social.

Para a realização dos objetivos do trabalho e visando o desdobramento dessas hipóteses, a investigação se pautou em fontes de dados distintas. Através da aplicação de entrevistas com técnicos que participaram e participam do processo de construção e gestão do Cadastro, procurou-se recompor o histórico dos mecanismos de identificação e seleção do público-alvo dos programas de transferência de renda e da emergência do Cadastro Único; a consulta à legislação relativa aos programas federais de transferência de renda, relatórios de pesquisa e notícias específicas permitiu compreender como se desenvolveu institucionalmente o processo que antecede a criação do Cadastro. Para a compreensão da trajetória do CadÚnico, foi feito um levantamento detalhado dos itens da legislação federal referidos a ele, desde a sua criação, em 2001, até todo o ano 2009. Esse material constitui um conjunto amplo de Medidas Provisórias, Leis, Decretos, Portarias e Instruções Normativas e Operacionais, ordenadamente referenciado na seção pertinente, ao final do trabalho. Complementa-o todo um acervo de boletins da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), o *Informe PBF*, criado desde 2005 e disponível para consulta e *download* na internet. Foram também fundamentais para a análise, os relatórios de auditorias realizadas pelo TCU e as atas de reunião do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nos momentos em que os temas dos programas de transferência e do Cadastro Único foram debatidos amplamente. Complementando períodos onde esses materiais apresentavam alguma lacuna importante, fez-se um levantamento de notícias jornalísticas disponíveis em formato *online*.

Mas o elemento mais importante do trajeto metodológico foi, sem dúvida, a ida a campo. A visitação às Secretarias do MDS, em suas distintas localizações no Distrito Federal, tanto quanto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e à sede do CNAS em busca de contatos e materiais referidos ao Cadastro Único, permitiu ampliar a visão sobre o objeto de pesquisa e entender nuanças fundamentais de seu funcionamento. Principalmente através da realização de entrevistas ou mesmo de conversações sem registro formal com pessoas

que acompanharam ou acompanham muito de perto a dinâmica de gestão do CadÚnico. Se este trabalho traz a público algum elemento original importante, deve-se muito, com certeza, a essa experiência.

Além desta Introdução, o trabalho está estruturado em duas grandes partes, como já foi enunciado acima. Na primeira delas, apresenta sua discussão teórica e a contextualização do objeto de estudo. O capítulo de abertura "O que dizer da pobreza", porém, faz uma digressão preliminar, com uma apresentação sintética de uma produção teatral lusitana de meados do século XIX, intitulado *A pobreza envergonhada*, no intuito de ilustrar um pouco a representação social da pobreza naquele período e sua vinculação com os dias atuais. O capítulo "Inscrição social e novo estatuto social dos pobres" fundamenta o cerne da elaboração das hipóteses que embasam a pesquisa, a partir das formulações de Pierre Bourdieu (1996, 1997, 2004, 2008), acerca da noção de "espaço social" e das lutas que aí se desenvolvem, geradoras de formas de classificação e definidoras dos estatutos sociais de agentes e classes de agentes, construtoras, portanto, da realidade social experimentada. O capítulo "Pobreza e trabalho" busca discutir a relação entre pobreza e trabalho a partir das abordagens de Engels (1985) e Engels e Marx (1980, 1999), analisando as contradições inerentes ao mundo do trabalho no capitalismo e as condições de vida a que foram expostas, massas de trabalhadores na Europa a partir da industrialização. Com base na obra de Castel (1998), observa-se o processo de construção de categorias sociais na administração da questão social, gerada a partir da criação de um mercado de trabalho essencialmente excludente e em contradição com o estatuto político da cidadania, legitimado na modernidade. Numa subseção desse capítulo, discute-se a relação entre cidadania e mercado, lançando mão de autores como Karl Polanyi (2000), Thomas Marshal (1967) e Esping-Andersen (1991). O capítulo "Pobreza e trabalho no Brasil" direciona essa discussão para o âmbito domestico brasileiro, resgatando especificidades do processo histórico com base em autores clássicos, como Joaquim Nabuco (2003), e outros mais contemporâneos, como Florestan Fernandes (1981), bem como trabalhos mais recentes, como o de Licia Valladares (2000) e de Anete Ivo (2008), dentre outros, obras de diferentes níveis de interpretação da realidade brasileira e também de esforços de síntese dessa realidade, que consideram a natureza do colonialismo e do trabalho escravo, maculador do estatuto social dos pobres no país, num processo contínuo de desqualificação social. Analisam-se as transformações ocorridas na adoção de no-

vos princípios para uma "ordem social competitiva" no país, as resistências da ordem tradicional frente às mudanças e os mecanismos utilizados para a manutenção de privilégios em contextos diferenciados. O capítulo "Focalização como contraponto entre desigualdade e pobreza" encerra a seção teórica, com uma discussão contextualizada sobre a adoção dos programas sociais focalizados no Brasil.

A segunda parte do trabalho expõe e discute analiticamente os dados da pesquisa, num esforço de recomposição das operações para definir institucionalmente quem são os pobres do Brasil, através da formação e operação do Cadastro Único dos programas sociais. O capítulo "Focalização sem foco: fragmentação dos primeiros programas sociais de transferência de renda focalizados" trata, como o próprio título expõe, dos programas federais focalizados de transferência de renda que foram implementados entre 1996 e 2001, com destaque à dinâmica e aos critérios utilizados para a seleção de seus beneficiários. O capítulo "A criação de um cadastro único para uniformizar os critérios de concessão de benefícios sociais" descreve formalmente o CadÚnico, sua estrutura e funcionamento e o NIS que lhe é inerente. O capítulo "Único e simultaneamente diverso" faz uma ampla exposição sobre as dificuldades e contradições presentes no processo de implantação do Cadastro Único e de construção de sua base de dados, contemplando o período de transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, com destaque para o período pós-criação do Programa Bolsa Família. O capítulo "Qualificação da informação: aperfeiçoamento na operacionalização do Cadastro para validação de uma base de dados sobre a população pobre" debate as ações adotadas pelo governo para aperfeiçoamento na operacionalização do Cadastro e para validação de sua base de dados, contemplando os usos a que se tem direcionado o Cadastro Único, notadamente à construção de indicadores sociais, como Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), desenvolvido pelo IPEA e adotado pelo MDS. O capítulo "Cadastro único dos pobres: por que e para quê?" condensa a discussão sobre o Cadastro Único, lançando mão dos depoimentos coletados em entrevistas com técnica do IPEA e com gestores da SENARC (MDS). O trabalho é finalizado com a apresentação de algumas conclusões consideraras relevantes, no intuito de contribuir para o debate acadêmico sobre as estratégias brasileiras de tratamento e enfrentamento da pobreza, e quiçá para as discussões institucionais de formulação de políticas públicas, especialmente as políticas sociais, a que se pretende o Cadastro Único.

O QUE DIZER DA POBREZA?

O Senhor Fernando, Conde de Villar da Veiga, inquire e, em seguida, asperamente responde ao seu amigo Antonio Guerreiro, que encontrara ao Largo da Igreja das Chagas, em Lisboa, Portugal:

> [...] O que é a pobreza [perguntou Fernando], não me dirás? Pensas que está na comparação absoluta dos meios de viver? Não. Está sobretudo nas necessidades relativas, nas differenças de posição, nas exigencias da sociedade. O que para uns é independencia, é para outros penuria; o que é dolorosa escassez para este que representa uma jerarchia, dá a abundancia áquelle, cuja condição, intelligencia e educação nem conhece, nem deseja mais. (LEAL JUNIOR, 1858, p. 50)

Essa impetuosa manifestação posta de súbito pelo Conde não deixa alternativa ao seu interlocutor, senão a concordância inconteste: "Assim é... dizes bem". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 50)

Os versos proferidos pelo Conde de Villar da Veiga integram a produção teatral *A pobreza envergonhada*,[6] obra literária lusitana, de autoria de Leal Junior, escrita em meados do século XIX (1858) e detentora de uma narrativa cativante, que põe a descoberto o drama vivido por famílias da alta sociedade portuguesa, desprovidas de suas posses e obrigadas pela posição nobiliárquica a encenar um *status* contrário à condição material em que efetivamente se encontram.

Nessa produção, Fernando é amigo de infância de Antonio Guerreiro, a quem havia anos não encontrava. No tempo em que estiveram afastados,

---

6 Todas as citações e expressões extraídas dessa obra obedecerão à grafia original.

seu pai e única companhia, Conde de Villar da Veiga, falecera, deixando-lhe, além da solidão, o título e a falência financeira. Guerreiro, irmão de Amelia, filho de D. Luiza e do navegador Jeronymo Guerreiro, também perdera seu pai, falecido havia 15 anos, acometido de um ataque cardíaco, quando tentava impedir que um agente financeiro, João Rodrigues, aplicasse-lhe um golpe e roubasse o dinheiro que pretendia deixar de herança à sua família.

O Drama gira em torno da família Guerreiro e tem, na figura de João Rodrigues, o vilão, que se apropriara indevidamente da fortuna daquela família, antes mesmo de conhecê-la, quando Jeronymo Guerreiro lhe confiara por depósito suas economias, intentando resgatá-las posteriormente. O navegador descobriu a tempo o golpe, mas foi surpreendido por um ataque fulminante do coração, tamanha a apreensão em que se envolveu. O fato se deu na localidade da Figueira, em 30 de outubro de 1840, dia em que Rodrigues planejava fugir com o dinheiro de todos os seus credores, com o que pretendia construir o patrimônio de sua filha, ainda criança, aos três anos de idade, Hortensia, justificando-se pelo significado social que tinha a riqueza e na certeza da impunidade de seu ato. O encontro de Rodrigues com Jeronymo Guerreiro se deu ao acaso e muito brevemente, mas foi o suficiente para o negociante enredá-lo naquele golpe há muito planejado.

> Oh! riqueza, riqueza!.. És a influencia, és o poder, és a consideração, és o respeito... és até a virtude! [...] É longo e cansa o caminho da probidade... não ha ver-lhe o fim. O mais breve é o melhor [...] A sociedade despresa estes meios? Talvez. Mas inclina-se diante dos resultados. (LEAL JUNIOR, 1858, p. 1-2)

À época, um funcionário de João Rodrigues, José Silvestre, percebe toda a movimentação e, surpreendendo o patrão, demonstra conhecer seus planos e insinua chantageá-lo, para beneficiar-se também dos resultados do golpe.

> No comercio ha duas maneiras de enriquecer. Uma é demorada, custosa, semeada de vigilias e fadigas. Chama-se esta o trabalho.
>
> [...]
>
> ... é facil, rapida e commoda a outra maneira. Quer só larga consciencia e animo audaz. Aperta-se no rosto a mascara da hypocrisia; pela dissimulação attrahe-se a confiança; e um dia foge-se com os despojos dos

> credulos que se deixaram cair no laço de um credito matreiro. (LEAL JUNIOR, 1858, p. 6-7)

No desenrolar do prólogo, Silvestre fará, sozinho, uma reflexão sobre os meios e motivações para o enriquecimento de Rodrigues, mas sequer tentará impedi-lo, ao contrário, se ocupará em garantir suas próprias vantagens. É ele, ao fim, que ficará de posse do recibo comprovando o depósito de Jeronymo Guerreiro, aproveitando-se da confusão formada no momento da morte deste.

> [...] Vinte familias sacrificou para calçar de oiro o pavimento em que estrebucha essa infancia turbulenta... mente á sociedade, mente á consciencia, mente a Deus, aos homens e a si... arruina, espolia, rouba... amontoa uma riqueza feita de miserias... prepara uma ventura composta de lagrimas... e tudo por aquella creança. (LEAL JUNIOR, 1858, p. 17)

Instalado em Lisboa após o exitoso golpe, cidade onde coincidentemente reside a família Guerreiro, João Rodrigues se torna uma eminente figura da alta sociedade. Proprietário de imóveis, é o locatário da residência dos Guerreiro, mas sequer desconfia ser a família daquele a quem havia uma década e meia empurrara para a morte. Essa família encontra-se exaurida de todos os seus recursos, mas D. Luiza oculta dos filhos (Antonio e Amelia) tal situação, até o momento em que João Rodrigues despeja a família por falta de pagamentos do aluguel.

Nas cenas do primeiro ato, aparecem novos personagens para o desenrolar do drama, dos quais se destacam Anna e Procopio, mãe e filho, ela empregada e devota da família Guerreiro, ele pintor, considerado à época um trabalhador braçal. Seraphina é vendedora de queijadas e é com quem Procopio pretende casar-se. Numa cena, encontram-se estes dois nas proximidades da Igreja das Chagas, ele a pintar e ela a vender suas queijadas. Em tom descontraído ela o inquire se não se envergonha de trabalhar aos domingos: "Não sabe que é prohibido?". Ele retruca afirmando que "Nós cá os pobres não podemos esperdiçar estes ganchos". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 27) Curiosamente, Seraphina parece não considerar também a sua atividade como um trabalho.

D. Amelia e D. Luiza frequentam a Igreja, da mesma forma que D. Hortensia, filha de João Rodrigues, a qual é membro de uma associação de caridade que recolhe doações para acudir aos necessitados. Pai e filha figuram, assim, dentre as famílias caritativas de Lisboa. Nesse contexto, reaparece

também José Silvestre, agora como mendigo, ocupando as escadarias da Igreja das Chagas e sustentando uma dívida de gratidão para com D. Amelia Guerreiro, quem lhe dera a primeira esmola naquele lugar e que o repetia a todo domingo, tratando-o já com especial afeto: "O meu pobre dos domingos". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 40) Comparando-se essa expressão com a de Procopio, na cena anterior (LEAL JUNIOR, 1858, p. 27), pode-se observar que, no drama, assimila-se como pobre tanto o trabalhador braçal quanto aquele que mendiga. Corrobora isso a cena em que D. Luiza virá a descobrir que Anna, sua empregada, ciente da situação financeira daquela família, está a dispor do seu próprio dinheiro para suprir as despesas da casa: "Obrigada, Anna. *Não me envergonho* de acceital-o [...] Acceitam-se os favores que vem de egual para egual [sic]". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 77, grifo nosso) Todos iguais até aí, na carência financeira, pois a postura de D. Luiza não será a mesma em relação àqueles a cujo *status* social sua família se equipara.

É também no cenário das Chagas que José Silvestre e João Rodrigues se reencontrarão. Passadas algumas cenas, Silvestre descobrirá que D. Luiza, D. Amelia e Antonio são os herdeiros de Jeronymo Guerrreiro e voltará a chantagear Rodrigues, ameaçando entregar o recibo que possuía aos verdadeiros donos, a menos que recebesse parte do dinheiro outrora roubado. João Rodrigues, usando de sua influência, fará com que José Silvestre seja recolhido "à casa de correção no asylo", acusando-o de ser "um mendigo vadio". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 153) Algum tempo depois, porém, encontram-se novamente e, com ironia, Silvestre lhe justifica o motivo da repentina liberdade: "Imagine o senhor que o tal asylo tem a vaidade de querer ser um refugio de indigentes e não uma casa de detenção". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 159) José Silvestre agora trabalha como negociante de fósforos e tem endereço fixo. É num episódio em sua casa que se reúne com Rodrigues para entregar o recibo em troca do dinheiro, mas João Rodrigues está armado e tenta obrigar-lhe à entrega sem troca. Como esperasse essa reação, José Silvestre saca de duas armas, rende Rodrigues e o obriga a partir, marcando um horário do dia seguinte, em lugar público, para a troca pretendida.

A relação de Rodrigues com sua filha Hortensia é quase de submissão. Desde a infância, cumpre-lhe todos os caprichos, mas isso não é suficiente para conquistar o seu afeto. D. Hortensia busca um casamento nobiliárquico, mas acumula reincidentes rejeições, as quais atribui à reputação de seu pai, em razão da forma como este enriqueceu:

> ha ainda consciencias escrupulosas para as quaes não basta nem a fortuna dos paes, nem a reputação dos filhos. [...] Continue então, meu pae. Engrosse cabedaes, amontoe thesouros... e eu que fique para ahi solitaria... ao despreso de todos. (LEAL JUNIOR, 1858, p. 109)

Ela seguirá obstinada o seu objetivo de casar-se com um nobre, pois não contenta-lhe a riqueza, é preciso o reconhecimento, o prestígio da posição ocupada: "Quero casar com um titular para emmudecer a inveja". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 118) Essa obstinação não tardará a tornar mais dolorosa a sorte dos Guerreiro, precisamente a de D. Amelia.

Fernando, o Conde, tem intenção de cortejar D. Amelia, mas, estando financeiramente arruinado, detém-se de fazê-lo. Não encontra quem lhe sirva de credor para honrar as dívidas deixadas pelo pai e vê-se já inclinado ao suicídio. Recorre derradeiramente a João Rodrigues, que nega-lhe de pronto a ajuda, mas, impelido pela filha, que vê aí a oportunidade de casar-se com um homem de título, concede um empréstimo. A primeira reação do Conde é pedir D. Amelia em casamento. Ela também é apaixonada por Fernando, mas vê-se obrigada a negar-lhe o pedido, pressionada por D. Hortensia, que ameaça suspender a ajuda do pai e condenar o Conde ao suicídio: "Não se queixe depois. Deixo á sua consciencia a responsabilidade dos resultados". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 145) A trama se arranja de tal modo que Fernando e D. Hortensia ficam noivos, e da família Guerreiro não se tem mais sequer notícia. Em outra cena, se verá que essa família mudou-se para um bairro pobre, numa residência de extrema miséria, onde não há qualquer móvel ou mesmo alimento.

Procurando pelos Guerreiro, Procopio encontra José Silvestre e conta-lhe o infortúnio em que caíram. Mais tarde, ao acaso, encontra Antonio, o qual confessa-lhe a situação em que efetivamente se encontram, mas recusa ajuda de Procopio, afirmando que "a indigencia não deve servir de encargo á pobreza". (LEAL JUNIOR, 1858, p. 176) Mas Antonio Guerreiro, que agora vê a realidade de um ângulo oposto ao que se acostumara a ver, quando inquirido por Procopio de "como tem vivido", responde num desabafo que se assemelha ao que fizera-lhe o seu amigo Fernando noutrora:

> Deus sabe como!.. Nunca imaginei que no meio de uma cidade populosa... no seio de tanto fausto, de tanto luxo, de tamanho despendio, se podesse chegar a tal penuria... Não pensava então... não sabia... não sabia que Deus poz ao pé de cada pompa uma miseria, um infortunio ao pé de cada esplendor para lição da fraqueza humana e desengano das vaidades

> do mundo. Andei cego muitos annos… tenho aprendido em poucos dias. (LEAL JUNIOR, 1858, p. 175)

Ao fim, Antonio Guerreiro despede-se de Procopio e evita que este descubra onde sua família está abrigada. No mesmo cenário, à noite, Antonio e D. Amelia encontram-se casualmente, quando esta se dirige a ele, sem reconhecê-lo, para pedir esmola. Comovido, o irmão a pede que volte para casa e decide ele mesmo mendigar o pão de que precisam. Em casa, mãe e filha, não mais suportando o peso da miséria em que se encontram, decidem suicidar-se. Vedam a casa e acendem fogo, intentando sufocar-se. Por sua vez, Antonio, que está a mendigar, bate à porta de uma casa e desmaia em seguida. Essa é justamente a casa de José Silvestre, e o fato se deu momentos após a sua conversa com João Rodrigues. Quem o socorre é Silvestre e Procopio, que voltara a procurá-lo. O acontecido é o suficiente para que José Silvestre desistisse de sua empreitada com João Rodrigues.

Procopio leva Antonio para a casa de Anna e, após o reanimarem e o alimentarem, seguem em conjunto para a casa de D. Luiza, onde a encontram junto a sua filha, ambas já quase desfalecidas, mas ainda a tempo de salvá-las. Chegará mais tarde o *prior*, o pároco daquela localidade, convocado por Anna, para que possa constatar a situação e buscar ajuda para aquela família. Coincidentemente, a família caridosa a quem o *prior* recorrera foi a dos Rodrigues. Sem terem ideia de quem se tratava, João Rodrigues, D. Hortensia e seu noivo, o Conde de Villar da Veiga, chegam à residência. Reunidos todos, Antonio, recordando o que lhe dissera Silvestre quando o socorreu, de que sua herança estaria com o Rodrigues, o acusa, mas ainda sem provas. Também revela a trama de D. Hortensia para casar-se com Fernando, que imediatamente afasta-se da noiva e junta-se aos Guerreiro. João Rodrigues se diz ofendido, ameaça processar Guerreiro e intenta retirar-se. Aliás, estava ali mesmo incomodado, pois que passava já da hora que combinara o encontro com José Silvestre. Mas é o próprio Silvestre que chega também ao local, anunciando que já entregara aos tribunais o recibo provando a má fé de João Rodrigues. Em sua companhia chega o mesmo oficial de justiça que outrora o detivera, agora com ordens para prender João Rodrigues, quando se finaliza o drama.

Essa produção literária data de cerca de um século e meio atrás e tem como contexto a cidade de Lisboa, que dista um oceano das terras brasileiras. Carrega em si, portanto, o peso do tempo, o cansaço da viagem e os

arredondados contornos que a arte literária lhe permite ter. Mas apresenta-se ainda com aparência juvenil e ostenta o vigor e a disposição de quem inicia uma jornada, alcançando os sentidos com implacável dureza e uma força cortante. Isto porque *A pobreza envergonhada* expõe os significados atribuídos à pobreza na sociedade moderna, o trauma de ser colocado na condição de dependência da caridade alheia e a inscrição simultânea no grupo dos que são socialmente desvalorizados, dos que não têm prestígio, daqueles a quem a sociedade não reconhece a existência ou reconhece atribuindo um estatuto inferior, pode-se dizer, uma localização indigna no "espaço social", tomando por referência as formulações de Pierre Bourdieu (1996), como se verá a seguir.

INSCRIÇÃO SOCIAL E NOVO ESTATUTO SOCIAL DOS POBRES

Na perspectiva aqui adotada, a pobreza dá conta de uma condição ou um estado social atribuído a parcelas da população nas sociedades modernas; uma condição intimamente relacionada à noção de desigualdade, decorrente de um modelo de sociedade forjado em torno das relações de trabalho, elemento central de ordenamento social na modernidade. Assim, a noção de pobreza envolve representações morais e classificações sociais em função de determinados atributos sociais que têm seu reconhecimento dado pelo peso simbólico que esses atributos assumem no conjunto da ordem social. Mas não é um processo que se dá passiva ou naturalmente. Trata-se de uma construção, e reflete ao mesmo tempo uma concepção de realidade social predominante nesse exercício de classificação.

Segundo Bourdieu (2008, p. 444), as classificações sociais dão-se por meio de lutas que transladam toda a sociedade, das práticas cotidianas dos agentes e grupos sociais aos sistemas oficiais de classificação, "o sistema dos esquemas classificatórios constitui-se em sistema de classificação objetivado e institucionalizado". A institucionalização dos esquemas classificatórios institui o poder de classificar, a competência de distinguir, de designar. A classificação torna-se um ato de reconhecimento de existência social, pois "a imposição de um nome reconhecido opera uma verdadeira transmutação da coisa nomeada [...], torna-se uma *função social*, isto é, um mandato, uma missão". (BOURDIEU, 2008, p. 444, grifo do autor) A classificação imputa uma condição, determina um lugar. Quando se atribuem determinadas características, simultaneamente negam-se outras. Quando se diz o que é,

diz-se também o que não é. Quando se estabelece uma classificação em torno de uma característica específica – como, no caso do Brasil, a condição de pobreza por insuficiência de renda, tal qual preconiza o principal critério de elegibilidade dos programas sociais de transferência de renda –, está em jogo uma concepção social e o lugar que os pobres ocupam na concepção e desenho do "Estado social", especialmente em relação à assistência social. A classificação não é só atribuição de significado, mas um mecanismo social e político que opera processos de inclusão ou exclusão social.

Esse processo é fundamental na construção da realidade, e a realidade não é menos que o mundo que se nos apresenta à frente (e em todos os ângulos) e do qual participamos; não apenas o mundo material, sensível, mas também, e especialmente, o mundo simbólico, que dá conta do significado que as coisas têm para cada um dos viventes, para os diversos grupos e para a coletividade em seu conjunto. As formas de apreender essa realidade estão de tal modo relacionadas às formas de vivê-la e de experimentá-la, condicionadas às formas de distribuição das coisas e das gentes no "espaço social" que a conforma (BOURDIEU, 2008), que dificilmente se pode estabelecer alguma precedência de umas sobre outras. É o processo e a natureza da socialização de todo indivíduo que lhe permite construir mecanismos de apreensão do mundo, e, em conta disso, a vida se apresenta como um conjunto interminável de significantes, cuja compreensão condiciona-se ao grau e à natureza da inserção do indivíduo no contexto posto.

Essa inserção, por sua vez, constitui-se numa espécie de consentimento tácito dado pelo conjunto da sociedade, pautado tanto pelas condições de existência a que fora submetido cada agente na estrutura social quanto pelo tempo de pertença e pelo conjunto de relações práticas estabelecidas por ele com outros participantes do quadro imaginado, representados no tipo e na qualidade das trocas (simbólicas e materiais) realizadas.

Nas sociedades capitalistas modernas, onde as relações sociais pautam-se eminentemente por contrapartidas monetárias, as formas de inserção social são reguladas em função da relação que os indivíduos estabelecem com o mercado de trabalho, *locus* privilegiado de reconhecimento social. Neste sentido, a operação de políticas sociais que pretendam contribuir para a "emancipação sustentada" de seus beneficiários, como é, por exemplo, o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004a), deve se dar vinculada à dinâmica do mercado de trabalho, e por isso é desejável que o processo de seleção de seus beneficiários, operado através do Cadastro Único, se dê integrado à

criação de oportunidades para a inclusão produtiva dessas pessoas e, consequentemente, sua autonomização para o exercício da cidadania, dada pela ocupação de uma posição de maior legitimidade social.

Ao tratar do tema da construção da realidade social, Pierre Bourdieu (2004, p. 149) reconhece aí a operação de "estruturas objetivas", mas observa, ao mesmo tempo, a importância de se considerar também "a percepção dessa realidade, as perspectivas, os pontos de vista que [...] os agentes têm sobre essa realidade". (BOURDIEU, 2004, p. 156-157) Depreende-se daí que as percepções sobre o mundo social são estruturadas tanto objetiva quanto subjetivamente, e encontram-se numa luta simbólica para estabilizar-se, cada uma, como sendo a "visão de mundo legítima" (BOURDIEU, 2004, p. 161), numa tentativa contínua, não necessariamente consciente, de firmar-se, sob a anuência relativa de outras posições. É dessa perspectiva, portanto, que Bourdieu constrói a noção de "espaço social", tendo o fito justamente de apresentar um esquema lógico de explicação da realidade, compreendida esta como "um conjunto de relações invisíveis [...] que constituem um espaço de posições exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras". (BOURDIEU, 2004, p. 152)

O espaço social constitui-se, então, num espaço relacional, onde cada ponto de vista representa não mais que um "ponto de vista", um parecer emitido a partir de uma localização específica, mas cujo peso na conformação desse espaço se define em relação às demais posições, dadas em função das condições de existência em que os agentes sociais se encontram. Desta forma, a vida em sociedade organiza-se hierarquicamente, fundamentada em determinados princípios distintivos, ou tipos de "capital", elemento em torno do qual os agentes se reúnem pautados em interesses a ele relacionados, e que são representados majoritariamente pelo capital econômico e pelo capital cultural. A hierarquia das posições sociais se define, assim, tanto em função do volume de capitais apropriado pelos agentes, quanto pelo peso relativo que tem cada tipo de capital no volume global, num processo contínuo de lutas simbólicas estabelecidas entre os agentes sociais para validar as suas posições e seus interesses em relação aos demais. (BOURDIEU, 1996)

Todo tipo de capital guarda em si um certo nível de "capital simbólico", uma característica que dá ao capital reconhecimento social, em função da sua correspondência com as categorias mentais de percepção do mundo. O capital simbólico, segundo Bourdieu (1996, p. 107), "é a forma que todo

tipo de capital assume quando é percebido através de categorias de percepção, produtos da incorporação das divisões ou das oposições inscritas na estrutura da distribuição desse tipo de capital". Assim, as posições sociais não são dadas necessária ou imediatamente pela posse ou não de capitais, mas pelo reconhecimento que ele adquire no âmbito do conjunto das relações sociais, pelo significado que os agentes sociais atribuem a essas posições. "Posição social" corresponde a uma classificação, e será mais ou menos legítima de acordo com o reconhecimento dispensado pela sociedade. Ou seja, no caso deste estudo, a posição social dos pobres resulta da forma de identificação, conhecimento e reconhecimento desse estrato de beneficiários incluídos nos PTR ou potencialmente beneficiários dos programas de assistência social.

Seguindo ainda a perspectiva de Bourdieu, sendo as formas de ver o mundo uma construção, as classes dos agentes são, então, construídas, e uma vez que o Estado goza da prerrogativa da classificação social, ele toma para si a tarefa de construção da realidade social. Assim, o Estado encarna o poder legítimo de designar, de atribuir valor; ele tem "poder criador" (BOURDIEU, 1996, p. 114), porque define o estatuto social dos agentes e classes de agentes sociais, seja pela codificação, pela delegação ou pela nomeação.

> Por meio dos sistemas de classificação [...] inscritos no direito, dos procedimentos burocráticos, das estruturas escolares e dos rituais sociais, [...] o Estado molda as estruturas mentais e impõe princípios de visão e de divisão comuns. (BOURDIEU, 1996, p. 105)

Essa perspectiva forja a ideia central que norteia este trabalho. Assume-se aqui que a construção de um Cadastro Único, etapa de identificação da população-alvo necessária à implementação dos projetos de assistência, atribui previamente a condição de ser pobre a essa população, o que pode redundar na designação desta condição social às pessoas assim consideradas e impor-lhes uma posição determinada no espaço social, estabelecendo, por conseguinte, as formas e limites de sua atuação no âmbito do trabalho social de construção da realidade. Assim, o processo de classificar e identificar quem é pobre pode reiterar o ordenamento diferencial da sociedade, onde a perenização da condição de pobreza seja legitimada como resultado do poder criador do Estado na implementação de ações de assistência social.

Para explicar as diferentes formas de visão de mundo e, consequentemente, de construção do mundo social, Bourdieu (2008) recorre ao conceito de *habitus*: esquemas mentais de percepção e apreciação. Eles se formam pela incorporação das estruturas a que os indivíduos estão sujeitos, dos espaços ocupados, pela posição no espaço social. Convertem-se em sistemas de visão do mundo e de compreensão sobre as suas divisões. É a partir do *habitus* que os agentes sociais classificam as coisas e os outros agentes no mundo social, suas próprias práticas e as alheias. Classificam e se autoclassificam, portanto. Os julgamentos emitidos pelo *habitus* convertem as práticas e produtos em um "sistema de *sinais distintivos*", (BOURDIEU, 2008, p. 163, grifo do autor) Assim, possuir um determinado bem ou agir de determinada maneira expressa uma condição ou um pertencimento social. Logo, o *habitus* está diretamente relacionado às condições de existência; as práticas a ele associadas exprimem as diferenças objetivamente inscritas no espaço social.

Esse enraizamento das formas de conceber a realidade nas estruturas objetivas de distribuição das coisas e dos agentes no espaço social imprime um matiz de naturalidade a essa realidade, dissimulando as lutas e conflitos subjacentes que se estabelecem para que tal distribuição se dê da forma como se apresenta. As divisões sociais não são uma condição dada, são construídas num processo ininterrupto de lutas, que constitui a dinâmica da vida social, e a posição que os agentes conseguem ocupar lhes confere um certo grau de reconhecimento ante o conjunto da sociedade, define a sua identidade social e, assim, o peso relativo que desempenhará na continuidade das lutas. O "efeito de naturalização" (BOURDIEU, 1997, p. 160) da realidade social representa, portanto, o sucesso de uma forma específica de enxergar essa realidade sobre outras tantas possíveis, forma essa que tem nos instrumentos de classificação operacionalizados pelo Estado, a base para a sua consolidação. As posições sociais têm, portanto, caráter constitutivo sobre a identidade social dos agentes, definida em função das diferenças sociais e representações vigentes. A identidade social conforma, então, a expressão do reconhecimento mútuo das diferenças sociais, a legitimação da importância ou do peso que têm as posições, umas em relação às outras. O ponto de vista de cada agente é, assim, corroborado pelos demais pontos de vista, e isto se dá porque o ponto de vista do Estado "se impõe como ponto de vista universal". (BOURDIEU, 1996, p. 120)

> Enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, ele [o Estado] exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe, de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes. (BOURDIEU, 1996, p. 116)

Em outras palavras, é necessário ter-se sempre em vista o aspecto circunstancial das posições sociais, sob pena de naturalizá-las, de conceber como imutável uma condição social que, como observa Bourdieu (2008), dá conta de um momento da trajetória social dos agentes. É neste sentido que o autor afirma que os *habitus* devem ser apreendidos sincrônica e diacronicamente, ou seja, não basta considerar a posição ocupada pelos agentes num determinado momento (sincrônica), mas, sobretudo, a sua trajetória, as eventuais inflexões sofridas em seu curso de vida (diacrônica), que fazem diferir as posições ocupadas naquele momento daquelas projetadas ou apontadas como possíveis em seu ponto de partida na arena das lutas sociais. Logo, a realidade não representa um conjunto de posições estanques objetivadas, compreendidas e resignadamente aceitas pelos agentes sociais. As diferentes posições são definidas umas em relação às outras, num processo de luta por definição. Não conformam uma estrutura perene, mas expressam um momento das lutas sociais aí desenvolvidas. Lutas de classificação, de designação, de atribuição de valor, de significação, enfim. Os capitais mobilizados nessas lutas representam, assim, poderes; são propriedades que não só dão distinção, mas permitem distinguir. A ordem social estabelecida é uma ordem construída em torno de interesses, numa relação contínua de interinfluência entre diferentes atores sociais.

Sob essa ótica, no contexto em que este trabalho foi desenvolvido, observa-se que o agrupamento pretendido pelo Cadastro Único, de toda a população de "baixa renda" – pobre e extremamente pobre –, pode vir a imputar estatuto legal a essa condição e a toda carga de atribuições que dela deriva, gerando um efeito de naturalização. O Cadastro se destina à seleção do público-alvo da assistência social e toma como definição critérios dos programas de assistência e do Bolsa Família; isto demonstra que a medida oficial da assistência considera como critério definidor da pobreza uma concepção de "pobreza absoluta", que diz respeito a um "mínimo vital" necessário à "sobrevivência física" dos indivíduos. (ROCHA, 2003, p. 11) Essa apartação da noção de pobreza da dinâmica do mercado de trabalho dificulta a observação da produção da pobreza enquanto efeito das relações

contraditórias do próprio mercado de trabalho e da distribuição de renda, ou seja, das relações de desigualdades sociais. Desta forma, cria o risco de se construir uma via específica de "identitarização" desse público e de excluí-lo da arena de lutas que dá forma à realidade social.

Essa discussão evoca uma reflexão acerca da formação de grupos ou classes, por se tratar de um produto das classificações sociais, das lutas de interesses. Quando se designa um grupo, também a sua posição social está sendo designada e, consequentemente, a identidade social de todos os agentes nele compreendidos. As classes de agentes distribuídas objetivamente no espaço social são grupos em potência, estão no campo do possível. A passagem de uma "classe teórica" a uma "classe real" pressupõe o concurso de lutas simbólicas e políticas; um trabalho de mobilização de agentes cujas propriedades objetivas apontem para a possibilidade de aproximação. É indispensável, então, que se evite "transformar em propriedades necessárias e intrínsecas de um grupo qualquer [...] as propriedades que lhes cabem em um momento dado, a partir de sua posição em um espaço social determinado e em uma dada situação de *oferta* de bens e práticas possíveis". (BOURDIEU, 1996, p. 17-18, grifo do autor)

As condições de existência estabelecem os limites de ação dos agentes nas lutas sociais e, consequentemente, as condições para a reprodução ou alteração da sua posição social. A vivência prolongada de uma posição é o processo pelo qual os agentes internalizam as formas de divisão ou a distribuição de posições do espaço, e isto se tornará o princípio de sua orientação, no sentido de que, pautados nessa forma de perceber o mundo, é que vão classificar as coisas dele; vão atribuir significado às práticas em geral. Esse esquema interpretativo da realidade é que dará lógica aos eventos da vida. A forma de distribuição das propriedades tornar-se-á um esquema de distinção de tal modo arraigado que as distinções parecerão evidentes, como que naturais. Assim, a herança de capitais ou a ausência deles deverá apontar qual o futuro possível para cada agente. E, da mesma forma que as localizações semelhantes geram formas interpretativas semelhantes e daí práticas semelhantes, os destinos dos agentes semelhantes em propriedades tendem a ser também socialmente semelhantes.

Quando se toma a realidade como ordem natural das coisas, e não como um "momento" das lutas sociais, reforça-se a estrutura de distinções, o que se verifica, por exemplo, na estrutura de distribuição dos bens e dos agentes no espaço físico. (BOURDIEU, 1997) Nesse espaço, o que dá

distinção a uma determinada posição é a sua relação com propriedades tornadas raras e que a opõem a posições onde essas propriedades estão ausentes ou em menor frequência. Essa oposição se manifesta basicamente no distanciamento entre os lugares onde se concentram ou rarificam os bens cobiçados por todos. Assim, o espaço físico apropriado simboliza a apropriação de posições do espaço social e o "retraduz" empiricamente, torna-se a sua manifestação empírica. (BOURDIEU, 1997) As hierarquias simbólicas estão manifestas no espaço físico que lhes dá materialidade, e a forma pela qual são interpretadas lhes atribui o caráter distorcido de natural, um "*efeito de naturalização* que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta". (BOURDIEU, 1997, p. 160, grifo do autor) A estrutura de distribuição dos agentes no espaço social se retraduz, então, numa realidade social, numa estrutura distributiva de bens e serviços, e mesmo, de oportunidades de apropriação. A posição simbólica encontra correspondente na localização empírica, e as estruturas do espaço social se inscrevem de tal modo no espaço físico que assumem um caráter de imutabilidade.

Mais uma vez, o que de fato constitui esses espaços "reificados" e seus benefícios é a luta estabelecida entre os agentes em seus respectivos campos. Os ganhos que daí se extraem definem ou redefinem a sua localização. Esses "ganhos de localização" são "rendas" de situação, nos diz Bourdieu (1997, p. 163), dadas pela proximidade a "agentes e [...] bens raros e cobiçados"; e "ganhos de posição" ou de classe, ou ainda, de ocupação ou acumulação, conferidos aos agentes em razão de "um endereço prestigioso" ou da posse de um espaço físico que distancia e exclui simultaneamente. O volume de capital possuído e a estrutura desse capital determinam em graus e modos a apropriação dos bens gerados no espaço, bem como o exercício da dominação sobre este. É neste sentido que Bourdieu (1997, p. 164) afirma que "o capital permite manter à distância as pessoas e as coisas indesejáveis", isto porque o volume e a estrutura dos capitais propiciam a monopolização das oportunidades de apropriação, de locomoção etc., da mesma forma que "a falta de capital intensifica a experiência da finitude: ela prende a um lugar". (BOURDIEU, 1997, p. 164)

Nas lutas sociais, das quais as condições de existência resultam, poucos agentes são exitosos. Não se trata de um fenômeno natural, algo do tipo "sempre foi assim e sempre será", como se pode pensar a respeito da condição de pobreza, mas de um estado, de uma circunstância para a qual concorreram diversos fatores e sobre a qual pesa a insígnia da classificação

social. Por isso, "a reunião num mesmo lugar de uma população homogênea na despossessão tem também como efeito redobrar a despossessão, principalmente em matéria de cultura e de prática cultural". (BOURDIEU, 1997, p. 166) Características atribuídas a um indivíduo ou grupo são acompanhadas de permissões ou proibições correspondentes, vantagens ou obrigações. A luta social converte os limites incorporados em fronteiras empíricas. Os capitais são, assim, simultaneamente, caracteres distintivos e armas de luta. São investidos e reinvestidos no processo que pode levar à alteração da ordem, no sentido de alterar as localizações espaciais dos agentes, mantendo, ao fim, a lógica de ordenação.

POBREZA E TRABALHO

Discutindo as lutas de classificação social, Bourdieu (2008, p. 445) antecipou que "os grupos estão associados estreitamente às palavras que os designam", princípio a partir do qual se pode analisar o significado da palavra "pobreza". Segundo o Dicionário Aurélio (2004), "pobreza"designa "a falta do necessário à vida; penúria, escassez" ou ainda "a classe dos pobres", ao tempo em que "pobre" refere-se àquele "cujas posses são inferiores à sua posição ou condição social". Recorrendo mais uma vez a Bourdieu (2004, p. 162), tem-se que a palavra "categoria", de origem grega, *kathegoresthai*, indica acusação: "acusar publicamente". Em síntese, pobre é aquele que tem, no plano das designações e representações coletivas, a condição de "despossessão", enquanto que a categoria pobreza, "estado ou qualidade de pobre" (AURÉLIO, 2004), reúne num conjunto todos aqueles que se encontram nesta condição de carência. Mas, tomando como acertada a afirmação apresentada acima, de que "a reunião num mesmo lugar de uma população homogênea na despossessão tem também como efeito redobrar a despossessão" (BOURDIEU, 1997, p. 166), a designação de pessoas como o grupo dos pobres pode funcionar como um instrumento arriscado de reiteração de uma condição que só existe em relação à estrutura das condições que se diferenciam dela e que, simultaneamente, a fazem diferente; exprime um estado social de correlação de forças numa dada estrutura social.

Considerando a abordagem discutida anteriormente, admite-se que existem princípios de diferenciação definidores da localização dos agentes no espaço social, fato condicionado ao volume e à qualidade dos "capitais" que possuem (capital econômico, cultural, simbólico) ou mesmo que não

possuem. Desta perspectiva, compreende-se que a pobreza, enquanto categoria social, é um fenômeno que tem, na base de sua significação, um processo de distinção social. Em verdade, esta é como que a forma paroxística de toda diferença, de toda separação, de toda segregação que as classificações sociais promovem, porque se as diferenças de condições sempre criaram distinções entre os humanos, decerto a relegação à condição de pobre é um fenômeno relativamente recente, decorrente das transformações ocorridas com a modernização das sociedades, notadamente pela implementação do modo de produção capitalista nas sociedades ocidentais. E é, sim, como toda distinção, o resultado de lutas sociais e das representações sociais dessas lutas, especialmente políticas, que criaram fronteiras sociais tão poderosas, e de tal modo evidenciadas, que se impõem como inevitáveis. Como observa Marshall (1967), referenciada num contexto onde o mérito é a riqueza, a pobreza figura como fracasso.

Assim, o ponto de partida para tratar do tema da pobreza está no reconhecimento de que este fenômeno não é algo dado, como a apreciação imediata das condições de vida diferenciais pode sugerir, mas que ele resulta de uma construção histórico-social, decorrente do embate de interesses conflitantes, empiricamente expressos nas relações entre o capital e o trabalho e nas formas de regulação do mercado de trabalho, majoritariamente realizadas pelo Estado. Confrontada com os mecanismos legítimos de produção e reprodução social, a pobreza figura como o aspecto mais negativo do conflito social. A sua emergência enquanto fenômeno de massa, no contexto das sociedades urbano-industriais, torna-a um divisor de águas na história da humanidade, marcada pela alteração efetiva do modo e das relações de produção na Europa Ocidental dos séculos XVIII e XIX. A posse ou não sobre os meios de produção tornou-se a propriedade diferencial por excelência, pois constituiu, em última instância, a posse sobre os meios de reprodução da própria vida, e a "falta do necessário à vida" subordinou os segmentos sociais despossuídos, quase que completamente e em todos os aspectos da vida, aos segmentos possuidores. Uma dependência que significou, a fundo, um risco à vida, precisamente um risco de morte, porque é o "outro" que detém a posse sobre as formas de subsistência. A pobreza é uma condição, portanto, de subordinação explícita e necessária de uma classe (objetiva) a outra (dos trabalhadores aos capitalistas); subordinação que se tornou a condição de existência dos trabalhadores. Em palavras simples, quem não

vender a força de seus braços – e a energia de seu corpo – pode estar condenado a morrer de fome.

Essa situação de dependência, porém, é insuficiente para definir a condição de pobre, porque, por ela, chegar-se-á à fácil conclusão de que todo trabalhador é pobre e se, nestes termos, for considerada como acertada a afirmação de que "a história de toda sociedade até hoje é a história da luta de classes" onde "opressores e oprimidos sempre estiveram em constante oposição uns aos outros" (MARX; ENGELS, 1999, p. 66), não há nada que permita estabelecer a diferença ou o corte entre a modernidade e os períodos que a antecederam. Assim, como já demonstraram autores clássicos, como Marx e Engels, é no próprio modelo produtivo que se encontra a chave da questão. O sistema capitalista é essencialmente contraditório e excludente, porque, ao tempo em que estabelece como princípio de sobrevivência o trabalho assalariado e disponibiliza no mercado os recursos indispensáveis a essa sobrevivência, não gera oportunidades de assalariamento para todos aqueles colocados nesta situação e, consequentemente, nega o acesso a tais recursos. O mercado de trabalho, via de inclusão social para todos os que dispõem apenas de sua força de trabalho para sobreviver, sustenta-se em princípios geradores de exclusão. Desta forma, a pobreza é marcada principalmente por uma condição de incerteza em relação ao trabalho e consequentemente à sobrevivência, e mesmo pela imposição da condição de "falta do necessário à vida" a extensos contingentes populacionais.

AMBÍGUA NOÇÃO DE LIBERDADE NAS NOVAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Foi essa condição de vida a que os trabalhadores foram empurrados que Engels (1985) constatou na Inglaterra do século XIX. Milhares de pessoas apinhadas em bairros de miséria ostensiva, tanto pela ausência dos víveres básicos quanto de infraestrutura sanitária ou qualquer tipo de saneamento. Habitações precárias e extremamente insalubres. Populações inteiras famintas, andrajosas. Uma tal situação que parece confirmar o paradoxo de uma parábola bíblica, na qual um patrão severo pune com a expropriação absoluta o empregado que não soube multiplicar os seus "talentos": "Tirem dele o talento, e deem ao que tem dez. Porque a todo aquele que tem, será dado mais, e terá em abundância. Mas daquele que não tem, até o que tem lhe será tirado". (BÍBLIA, 1990, Mt 25: 29) E o que tinha, afinal, o trabalha-

dor em questão, se não a sua força de trabalho? Se não a própria vida que via esvair-se como a água que não obedece aos limites da mão?!

A leitura que Engels (1985) faz daquela situação, considerando as nuanças da condição de "trabalhador livre" dos operários, permite-lhe concluir que houve uma acentuação do grau de vulnerabilidade em relação à condição de escravos de outrora, dadas as incertezas da condição de assalariado.

> A única diferença em relação à antiga escravatura, praticada abertamente, está em que o trabalhador atual *parece* ser livre, porque não é vendido definitivamente mas pouco a pouco, diariamente, semanalmente, anualmente e porque não é o proprietário que o vende a outro, mas é ele próprio que é obrigado a vender-se desta maneira; porque não é escravo de um só proprietário mas de toda a classe possuidora. (ENGELS, 1985, p. 97-98, grifo do autor)

É certamente nesta constatação de Engels que Marx (1980) se inspira ao analisar a relação entre trabalho assalariado e capital poucos anos após, pois a sua conclusão beira à transcrição, tamanha a semelhança:

> O escravo é vendido, com a sua força de trabalho, duma vez para sempre, ao comprador. [...] É *ele mesmo* que constitui a mercadoria e não a sua força de trabalho.
>
> [...] O *operário livre*, pelo contrário, vende-se a si mesmo, pedaço a pedaço. Vende em leilão oito, dez, doze, quinze horas de sua vida, dia após dia, a quem melhor pagar, aos proprietários das matérias-primas, dos instrumentos de trabalho e dos meios de vida, isto é, aos capitalistas. O operário não pertence a nenhum proprietário [mas como o seu] único recurso é a venda da sua força de trabalho, não pode desligar-se de *toda a classe de compradores* [...] sem renunciar a existência. (MARX, 1980, p. 19, grifo do autor)

Com o mercado de trabalho, criou-se a condição de assalariado, a qual impõe, por apanágio, condições precárias de vida aos trabalhadores, dadas pela exploração exacerbada de sua força de trabalho, transformada em mercadoria, a qual comporta dois aspectos fundamentais: é a força viva da produção, e por isso, a fonte de reprodução do capital; e a fonte de sua própria reprodução, porque o seu preço é o salário, condição de acesso aos meios de subsistência. Tendo que alugar-se para terem acesso aos víveres de que necessitam para manter-se, os trabalhadores fazem-se subordinados àqueles cuja posição permite que lhes recuse os préstimos e a outros, em semelhante situação, eleja para realizá-los. O trabalhador adentra forçosamente

nessa "guerra social" já em plena desvantagem por não dispor daquilo que se constitui a arma fundamental e condição *sine qua non* de vitória: a propriedade sobre os meios de produção, pelo que se sujeita a viver na miséria, ladeado da opulência cuja força de seus braços é a essência. Se não por ironia do acaso, decerto por uma dialética perversa da sociedade capitalista, opulência e miséria parecem competir na exibição do que têm de mais sensível entre si; de mais sedutor numa e de mais horrendo noutra!

Engels (1985) trata a situação que analisa por "assassinato social", porque os operários não têm meios para manter a saúde nem para viver longamente, e a sociedade faz-se insensível ante tal situação. É aterrorizante o grau de adoecimento entre os trabalhadores, notadamente nas situações em que surgem as epidemias. As condições de habitabilidade e de alimentação altamente precárias tornam essas pessoas extremamente vulneráveis a doenças das mais diversas etiologias, pelo que se faz patente a tendência à elevação da miserabilidade e à quase que inexorável mendicância.

> [...] quando a sociedade [isto é, a classe que atualmente possui o poder político e social] põe centenas de proletários numa situação tal que ficam necessariamente expostos à morte prematura e anormal; [...] quando retira a milhares de seres os meios de existência indispensáveis, impondo-lhes outras condições de vida com as quais lhes é *impossível* subsistir; [...] quando sabe, quando está farta de saber, que estes milhares de seres serão vítimas destas condições de existência, e contudo as deixa persistir, então é de fato um assassinato, [...] um assassinato do qual ninguém se pode defender, porque não parece um assassinato porque o assassino não se vê. (ENGELS, 1985, p. 115)

A força de trabalho é uma mercadoria cuja mensuração pauta-se no tempo de sua utilização (MARX, 1980), e se a extensão da vida pode ser medida também através do tempo, o exercício da força de trabalho corresponde ao exercício da vida, assim, é a sua própria vida que os trabalhadores alugam, paradoxalmente, para se manter vivendo. O salário torna-se, portanto, um indicador das condições de vida, porque ele antecipa o nível de consumo dos meios de subsistência dispostos no mercado. No que tange à administração capitalista, Marx (1980) analisa que o salário compõe o custo de produção das mercadorias e, considerando que o lucro se mede em relação a esse custo, a redução dos salários aparece como uma tendência inevitável da produção capitalista. "Lucro e salário estão [...] na razão inversa um do outro". (MARX, 1980, p. 37) Por outro lado, sendo a força de trabalho também mer-

cadoria, comporta também custo de produção, o que se mede pelo "*custo necessário para conservar o operário como operário e para fazer dele um operário*" (MARX, 1980, p. 25, grifo do autor), o que remete principalmente ao "*preço dos meios de subsistência necessários*" (MARX, 1980, p. 25, grifo do autor) para a sua manutenção e reprodução.

A pobreza não está, assim, na condição de trabalhador, mas no tipo de relação social que ela exprime. E, embora assumindo os riscos de arbitrariedade de um salto temporal e histórico, não é demasiado afirmar que as condições de vida a que está relegada grande parte das populações empobrecidas do mundo atual pouco ou nada ficam devendo às que se submeteram os trabalhadores europeus dos séculos XVIII e XIX. Isso não quer dizer que o que se tem hoje se constitui numa transposição de um *modus vivendi* europeu anacrônico, pautado numa experiência incipiente de capitalismo e numa sociedade também pouco experimentada em termos de democracia. Definitivamente, não é isso. Mas o que ali se criou e se replicou para o mundo não foi apenas um modelo produtivo, mas todo um sistema social forjado nas desigualdades entre os indivíduos, afinal, o capitalismo tem como princípio de desenvolvimento a competição, e como indicador principal da competição, o grau de desigualdade expresso nas relações sociais. Sendo de caráter totalizante, articula-se com todas as esferas da vida social e em todos os aspectos de cada esfera. E essa noção é indispensável para qualquer análise que se tente realizar sobre o fenômeno da pobreza. É como a analogia que Castel (1998) faz entre os "supranumerários" de ontem e de hoje, numa referência à população que não se enquadra em nenhuma categoria de classificação social, pela ausência de possibilidades de inserção estável "nas formas dominantes de organização do trabalho" (CASTEL, 1998, p. 28), por não ter "nenhum lugar determinado na estrutura social nem em seu sistema de distribuição de posições". Uma analogia permitida, segundo o autor, "não por uma identidade de condição, [...] mas por uma homologia de posição". (CASTEL, 1998, p. 96)

O saldo negativo das formas ou oportunidades de inserção social em relação ao contingente populacional necessitado dessa inserção (o que, em termos atuais, pode ser dito pelo diminuto número de postos de trabalho

em relação ao contingente de desempregados[7]) já se enunciava desde o século XIV, como se observa nas análises de Castel (1998). Naquele momento, essa situação estava associada a outros fatores, como a emergência da categoria de trabalhadores livres cuja condição contrapunha-se às formas de regulação tradicional do trabalho, situação semelhante, aliás, à que se verificará no Brasil séculos mais tarde. É relevante, neste sentido, a natureza das regulamentações formais que intentam evitar a mobilidade territorial dos trabalhadores, e mesmo a modificação de seu estatuto social, sugerindo uma tentativa de conservação da ordem social tradicional. Exemplo categórico disso é a citação que o autor faz de um decreto denominado "Estatuto dos Trabalhadores", do Rei da Inglaterra, de 1349, do qual se expõe aqui um fragmento:

> Que cada súdito, homem ou mulher, [...] livre ou servil *[bord]*, que seja válido, com menos de sessenta anos de idade, que não viva do comércio [...] ou que não exerça ofício de artesão *[craft]*, que não possua bens dos quais possa viver, nem terras a cuja cultura possa dedicar-se e que não esteja a serviço de ninguém [...], se for requisitado a servir de um modo que corresponda a seu estado, será obrigado a servir àquele que assim o tiver requisitado; e receberá, pelo lugar que será obrigado a ocupar, somente o pagamento em gêneros, alimento ou salário que estava em uso durante o vigésimo ano de nosso reinado, ou durante os cinco ou seis anos precedentes. (CASTEL, 1998, p. 97, grifo do autor)

Castel (1998, p. 102) identifica aí, e no conjunto das regulamentações emitidas à época por toda a Europa, os princípios de um código de trabalho, elaborado por "poderes centralizados e poderes municipais [que] conspiram em sua vontade de enclausurar o trabalho em suas configurações tradicionais" e que, portanto, previnem contra alterações nas formas vigentes de organização do trabalho, mas, também, contra a dilatação dos critérios de acesso à assistência,[8] impedindo que a população fisicamente capaz de trabalhar engrossasse as fileiras dos assistidos. O surgimento dos trabalhadores livres, ainda na Idade Média, inaugura, então, a saga da desfiliação a

7 De modo algum pretende-se aqui reduzir a problemática colocada a uma situação simplificada de oferta e demanda, como essa relação dual pode sugerir; a forma como está expressa é antes um recurso linguístico que analítico.

8 Analisando a origem e desenvolvimento da assistência social, Castel (1998) identifica a existência de dois critérios seletivos fundamentais: a) o pertencimento comunitário e b) a inaptidão ou incapacidade para o trabalho.

que diversas populações estarão sujeitas com a emergência e consolidação do sistema social capitalista, e da qual a figura do "vagabundo" se oferece como expoente, porque associa a essa condição decorrente de transformações histórico-sociais, através de deliberações políticas (que também estão em sua causa), um estigma excludente, transformando um estado social em um atributo individual. O autor observa que o indivíduo tratado por vagabundo é um homem "sem trabalho nem bens [e] é também um homem que não tem um senhor, nem onde cair morto. 'Morando em toda parte' [...] é um ser de lugar nenhum".[9] (CASTEL, 1998, p. 120)

Colocado como um problema social, o "vagabundo" é alvo de toda sorte de condenações que atravessaram séculos: o banimento das comunidades em que se encontrava, a deportação para as colônias, a reclusão, a realização de trabalho forçado, a pena de morte.[10] Castel (1998) ressalta que não pretende inocentar os "vagabundos" e admite a existência de situações em que práticas não isoladas de indivíduos correspondiam à classificação atribuída, mas observa que essa categoria é uma construção social que generaliza as características de um grupo específico sobre uma extensa população, a qual experimenta uma diversidade de situações de privação e desfiliação, de miséria e instabilidade, de vulnerabilidade, enfim, e, em sua maioria, involuntariamente. O autor considera que "essa construção de um paradigma negativo do vagabundo é um discurso do poder" (CASTEL, 1998, p. 136), um instrumento de gestão dessa população. "A política repressiva com respeito à vagabundagem representa a solução para uma situação que não comporta solução" (CASTEL, 1998, p. 136); a designação e a representação genérica e negativa do vagabundo, portanto, homogenízam a heterogeneidade de situações que não têm lugar na estrutura social, alocando-as, em conjunto, numa posição que, ao invés de questionar a ordem social, torna passível a condenação, porque representa uma escolha daqueles. E aqui se torna bastante adequada a abordagem de Bourdieu (2008), que considera as

9 Há um curta metragem de Jorge Furtado – produzido no Rio Grande do Sul, em 1989, cujo nome, *Ilha das Flores*, reproduz o nome do lugar que lhe dá enredo – que traduz de forma bastante dura e real a condição a que chegou a população pobre daquele lugar, que disputa entre si os restos de um lixão, após ter sido garimpado e retirados os "melhores" restos para alimentar porcos. Um trecho do texto final é emblemático: "O que coloca os seres humanos da Ilha das Flores depois dos porcos na prioridade de escolha de alimentos, é o fato de não terem dinheiro nem dono". Vale à pena conferir!

10 Ver em: Castel (1998, p. 122-128).

formas de classificação e representações como instrumentos de poder e de dominação. A "desfiliação" nada mais é que a própria desclassificação elevada à máxima potência, que permite a imposição de uma localização social, desprovida de todo prestígio, a quem supostamente não tem nenhuma.

É nessa figura do vagabundo que Castel (1998) vai buscar o germe da condição de assalariamento moderna, porque representava o indivíduo que nada possuía, senão a força de seus braços. Paradoxalmente, não estavam postas as condições para "alugá-la", pois as regulamentações do trabalho tanto organizavam as formas de produção quanto estabeleciam barreiras à criação de um mercado de trabalho livre. "A participação em um ofício [...] marca o pertencimento a uma comunidade distribuidora de prerrogativas e de privilégios que asseguram um estatuto social para o trabalho". (CASTEL, 1998, p. 155) O vagabundo não sustentava vínculos com qualquer comunidade, como determinavam as prescrições legais, tampouco se adequava à realização de um ofício, inclusive pelas barreiras impostas por essas mesmas prescrições, a exemplo do "Estatuto dos Artesãos", que exigia um período extenso de aprendizagem para a realização do ofício, proibia a migração entre campo e cidade – para que os artesãos do campo não oferecessem concorrência aos urbanos – proibia a aprendizagem no meio rural – para não subordinar excessiva mão de obra a um senhor – e, por fim, tornou-se um ofício hereditário, reservado aos filhos de artesãos. (CASTEL, 1998, p. 177) Assim, os trabalhadores livres tinham em sua liberdade os seus grilhões, porque toda relação de trabalho dava-se dentro da regulação do Estado, e este não admitia a existência de um novo perfil de trabalhador. É por isso que Castel (1998, p. 198) considera que "o estado de assalariado [que prevalecerá na modernidade] não nasceu da liberdade ou do contrato, mas da tutela".

Castel (1998) assimila as formas de trabalho assalariado presentes nas sociedades pré-industriais ao serviço de corveia, no que tange ao tipo de relação estabelecida, de submissão a um senhor, o que reduz a diferença, estrita e justamente, ao pagamento de uma remuneração, de um salário que não necessariamente deveria ser pago em moeda, situação que corresponde notadamente à condição dos assalariados rurais durante o processo de "desconversão" da sociedade feudal: por um lado são livres, mas, por outro, "[prisioneiros] do sistema tradicional de coerção". (CASTEL, 1998, p. 201) A condição de assalariado "remete a uma extrema diversidade de situações, mas que caracterizam quase exclusivamente atividades sociais impostas

pela necessidade e enquadradas por relações de dependência". (CASTEL, 1998, p. 205)

> Tentar reconstituir o que podia ser a condição de assalariado nesse tipo de sociedade é, pois, referir-se a um conjunto de situações que têm em comum uma certa indignidade. Ser assalariado não conota somente a miséria material, situações de pobreza ou próximas da pobreza mas, também, estados de dependência que implicam uma espécie de subcidadania ou de infracidadania em função dos critérios que, para a época, asseguram um lugar reconhecido no conjunto social. (CASTEL, 1998, p. 204)

A condição do vagabundo na sociedade pré-industrial desenhava já, portanto, o destino para toda uma classe de agentes cuja filiação social corresponde mais a um estigma que a uma identidade ou estatuto. Naquelas sociedades, não havia alternativa aos desfiliados, senão o trabalho assalariado, fato que por si só dava conotação negativa à condição assalariada. Essa era a condição destinada à população "aleatória", sem lugar ou posição definida na estrutura social, aliás, é justamente nisso que consiste a questão social a que Castel (1998) dedica a sua análise: o lugar ocupado por essas pessoas na ordem social, e é diante disso que o autor inquire "em que vai se transformar a situação desses grupos" na era moderna. Se havia, pois, uma questão social posta pelo desajuste entre um novo perfil de trabalhadores e as formas tradicionais de organização do trabalho, essa questão será reformulada no século XIX – paradoxalmente numa ordem onde o trabalho livre corresponde ao princípio legítimo de integração social – em função desses mesmos trabalhadores.

Analisando aproximações estatísticas sobre os indigentes na Europa Ocidental entre os séculos XIV e XVII, Castel (1998) conclui que existe aí uma "indigência estrutural" que engloba algo em torno de 5% da população. Mas o autor ressalta também o caráter "conjuntural" da indigência, no sentido de que as condições de precariedade em que viviam as populações menos favorecidas empurravam-lhes fatalmente para a indigência diante de qualquer perturbação na conjuntura. A partir do século XVII, pois, acontece uma tomada de consciência em relação ao fenômeno, que deixa de ser concebido como uma questão residual para compreender a condição a que estava sujeita a maioria do povo. "O caráter inaceitável da miséria e os riscos de dissociação social nela contidos deixam então de atingir essencialmente [...] os assistidos e os desfiliados. Tornam-se um risco que afeta a condição

laboriosa enquanto tal, isto é, a maioria do povo da cidade e do campo". (CASTEL, 1998, p. 220)

Além dessa consciência sobre a vulnerabilidade de massa, Castel (1998) afirma que houve uma modificação também na concepção sobre o trabalho, considerado, até então, uma obrigação daqueles que dependiam exclusivamente da própria força para sobreviver e representava, por isso mesmo, a ausência de riquezas. "O trabalho é [...] o quinhão dos pobres e dos que ganham pouco, reduzidos à necessidade de trabalhar a matéria ou de cultivar a terra para sobreviver" (CASTEL, 1998, p. 227), está inscrito numa concepção que alia necessidade e coerção. Do século XVIII para o XIX, porém, faz-se imperativo o trabalho livre, porque corresponde a uma sociedade de mercado, o qual se pretende "não regulado", seja nas relações de produção ou na comercialização de seus produtos. A noção de liberdade que fundamenta a nova concepção do trabalho é, a fundo, um princípio de ordenação social de cunho liberal. A liberdade, então, representava uma oposição a todas as antigas formas despóticas de submissão do trabalho forçado e de controle das velhas oligarquias sobre os servos. Representava, por conseguinte, a independência de um mercado de trabalho em relação ao poder do Estado. A este cabe apenas "garantir que o jogo dos interesses possa expressar-se livremente" (CASTEL, 1998, p. 233), eliminando as barreiras para a consecução dos lucros.

Castel (1998) utiliza-se das formulações de Turgot (além de Adam Smith e outros), como ideólogo do liberalismo, para demonstrar a força com que a modernidade se lançou contra as formas tradicionais do trabalho (o trabalho forçado e o trabalho regulado), evocando, inclusive, a noção de um direito natural ao trabalho, demonstrando um verdadeiro translado da concepção, que passa da obrigação ao direito.

> A liberdade do trabalho tem a legitimidade de uma lei natural, ao passo que as formas históricas de sua organização são contingentes. Disso resulta que, como até o presente foram colocadas sob o registro da coerção, essas formas são arbitrárias e despóticas. [...] É urgente abolir essa herança do mundo velho para deixar as leis naturais intervirem. (CASTEL, 1998, p. 235)

Liberdade, então, ao trabalho, liberdade ao mercado, liberdade à acumulação de riquezas das quais, agora, o trabalho representava o fundamento. Liberdade em relação à tutela, à regulação estatal que se impunha, as-

sim, como óbice ao progresso. O elemento principal dessa mudança parece estar na supressão da regulação sobre as relações de produção, no fato de dar liberdade para que as duas classes de agentes principais do sistema que se impunha pudessem decidir livremente sobre a adequação de seus interesses. "O recurso ao contrato [...] significa que são os sujeitos sociais que se auto-instituem como coletivo ao invés de serem dominados por uma Vontade exterior que os comanda de cima". (CASTEL, 1998, p. 240-241) A mera abertura de um mercado de trabalho pressupunha, portanto, a possibilidade objetiva de todos trabalharem, num jogo de complementaridade entre diferentes interesses, o que revela, de saída, uma "ambiguidade fundamental", por duas questões especificamente: primeiro, há um "desequilíbrio estrutural" entre o número de trabalhadores e as oportunidades objetivamente existentes e, segundo, o jogo de interesses estabelecia um antagonismo entre as classes, elementos que darão o caráter da nova questão social. (CASTEL, 1998)

Essa perspectiva restaura, em contrapartida, a possibilidade de reprimir, e agora legitimamente, aqueles que voluntariamente não se adéquam à nova ordem: os vagabundos e os mendigos válidos. "Enquanto os 'antigos governos' se desonravam condenando inocentes privados de trabalho, o novo fará obra de justiça punindo com sanções os parasitas que fogem à dura lei do trabalho quando lhes é aberta a possibilidade de trabalhar". (CASTEL, 1998, p. 248) Nesse bojo, a concepção de assistência é também reformulada, no sentido de se garantir auxílio aos "verdadeiros" inválidos, e um auxílio que agora se constituía numa obrigação do Estado. Nesse arranjo de complementaridade entre o econômico e o político da França revolucionária de fins do século XVIII, o trabalho cabe, portanto, ao liberalismo, e a assistência ao Estado, o que, aliás, Castel (1998) considera uma contradição, e que findará no insucesso do arranjo, porque a estrutura organizada para os "socorros públicos" exigia a constituição de um Estado forte, inverso ao que propõe a ideologia liberal. "A articulação, à primeira vista harmoniosa, do direito aos socorros e do livre acesso ao trabalho dissimula, dessa maneira, o antagonismo entre dois princípios de governabilidade: o do Estado social e o do Estado liberal". (CASTEL, 1998, p. 257)

Além disso, há uma ambiguidade também inscrita na concepção de livre acesso ao trabalho, fazendo com que, mais uma vez, esse "direito" se converta em "obrigação". De um lado porque o Estado, em decorrência dessa liberação, não é obrigado a garantir oportunidades de trabalho e, por ou-

tro, pelo fato das sanções à indigência válida e à vagabundagem obrigarem todo "cidadão" a trabalhar. Para Castel (1998, p. 259), "'impor a necessidade do trabalho' é ainda referir-se ao trabalho forçado exatamente no momento em que se proclama a liberdade do trabalho". A ambiguidade está posta, portanto, na "própria noção de direito" que pesava sobre os trabalhadores e os submetia, a fundo, aos interesses dos empregadores que tinham a liberdade de definir a remuneração do trabalho.

A ideia de negociação findava nula ante o imperativo da necessidade e da lei, e fazia da classe empregadora a reguladora mesmo das relações de produção e do trabalho enfim. A liberdade não regulada apresenta, então, os seus limites, e por si só converte-se numa prisão inextricável em que o trabalhador se vê colocado; há uma "guerra social" onde a pura liberdade expõe abertamente os trabalhadores no campo inimigo. A "indignidade" da condição salarial não é superada, portanto, com a liberalização do trabalho.

CIDADANIA *VERSUS* MERCADO: RELAÇÕES ESTABELECIDAS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS

Essa concepção de liberdade nas relações de trabalho torna-se mais ambígua quando tomada da perspectiva dos direitos, como o faz Thomas Marshall (1967) ao discutir a noção de cidadania, porque permite tratar a questão sob a ótica da desigualdade social, considerando também aspectos culturais e políticos, além dos econômicos. Para esse autor, a cidadania refere-se à construção de um sistema de direitos constituído em três dimensões, que são complementares entre si, mas não necessariamente indispensáveis para a existência individual de cada uma, enquanto direito civil, político e social, e que dão conta, respectivamente, dos direitos concernentes às liberdades individuais – podendo-se vislumbrar a liberdade do trabalho discutida acima; a participação direta ou indireta nas instâncias políticas e o direito a um padrão de vida equivalente ao padrão comum da sociedade. A existência da cidadania sugere uma sociedade pautada em regulações formais, onde a posição social dos agentes é dada em razão de um estatuto comum, e não pelo *status* ou origem (ou "honraria", para usar uma expressão weberiana) (WEBER, 1982), como supõe uma sociedade estamental. E é em referência a um "código uniforme de direitos" (MARSHALL, 1967, p. 64) que se pode mensurar os graus de desigualdade impingidos a determinados grupos sociais em relação a outros.

Segundo Marshall (1967), no contexto histórico mundial, os direitos de cidadania desenvolveram-se de forma apartada, podendo ser localizados, para efeitos analíticos, em séculos distintos: direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX e direitos sociais no século XX. Do ponto de vista econômico, o direito civil se pauta no direito de trabalhar e numa ocupação de livre escolha. A sua adoção na Europa significou a revogação dos atos que impunham o trabalho servil, determinavam as profissões e restringiam o território de trabalho. O autor considera que, ao anunciar-se o século XIX, o *status* de liberdade era já uma condição consolidada. Obviamente, as condições de vida enfrentadas pelas classes operárias naquele século, como demonstrado nas análises de Engels (1985) anteriormente discutidas, revelam os estreitos limites dessa liberdade e a distância posta entre o trabalho concebido como direito e a sua efetivação real. Se havia direitos de cidadania consolidados, longe ainda estava a possibilidade de os trabalhadores assumirem a sua condição de cidadãos.

Quanto aos direitos políticos, segundo Marshall (1967, p. 69), se não foram criados a partir do século XIX, foram ampliados "a novos setores da população", pois o autor considera que a sua deficiência não estava no conteúdo, mas nas formas de distribuição. A partir da década de 1830, transitou-se de um "monopólio fechado" a um "monopólio aberto" do direito ao voto; monopólio porque ainda restrito a determinados grupos, notadamente os habilitados economicamente, mas ainda assim ampliados, considerando os padrões da época. Ainda segundo o autor, os direitos políticos eram secundarizados em relação aos civis, o que pode indicar a precedência da economia em relação à política, fato que teria sido superado durante o século XX, quando o *status* pessoal, e não o econômico, teria passado a ser a base dos direitos políticos.

Os direitos sociais são referenciados à antiga *Poor Law* inglesa, a qual Marshall (1967, p. 71) afirma ser remanescente de um "amplo programa de planejamento econômico", que se desarticulou por ser contradito à emersão da economia competitiva. Neste sentido, a cidadania guardaria uma contradição em sua base, pois enquanto os direitos civis vinculam-se à nova ordem social, os direitos sociais teriam uma referência na ordem antiga. Essa interpretação fundamenta-se nas análises de Karl Polanyi (2000) sobre a *Speenhamland Law*, um sistema de abonos criado na Inglaterra aos fins do século XVIII (1795), que garantia uma renda mínima à população pobre, instituindo-lhe o "direito de viver", o que teria significado uma forma de

resistência da ordem social tradicional à criação de uma ordem competitiva, com o estabelecimento de novas formas de regulação das relações de trabalho.

Merece destaque, porém, a observação de Polanyi, de que a *Speenhamland* se fez um elemento crucial para a compreensão da história social da civilização ocidental a partir do século XIX, pois nela está em destaque a figura do indigente, fator que despertara no homem ocidental a sua consciência de coletividade, da existência da sociedade humana – o que, mais tarde, aliás, terá reflexos sobre a interpretação do fenômeno da pobreza, do ponto de vista moral, e não socioeconômico, desvinculando-o da questão da desigualdade. Para esse autor, "[...] o estudo da Speenhamland é o estudo do nascimento da civilização do século XIX". (POLANYI, 2000, p. 106) O espírito social imanente à vivência humana despertara com o movimento causado pela *Speenhamland*. De fato, se a pergunta que incomodava as mentes pensantes daquele momento era "de onde vêm os pobres?", o contexto analisado não tem nada a dever aos problemas sociais vigentes ainda hoje, muito pelo contrário, aliás. Neste sentido, pode-se afirmar que Marshall se equivoca, pois não parece correto entender os direitos sociais como algo típico de uma ordem social retrógrada. Em verdade, a criação de um sistema de abonos complementar ao salário antecipa a necessidade de criação de sistemas de proteção social, demandados na sociedade capitalista efetiva, como forma de compensar as desvantagens impostas pelos mecanismos de competição dessa ordem.

Contudo, Marshall (1967) admite que a *Speenhamland Law* constituiu um "elemento de previdência social", de garantia de renda de acordo com as necessidades e o "*status* de cidadão", fadada ao fracasso, porém, por contrariar os princípios predominantes. Isso a fizera passar de uma "defensora agressiva dos direitos sociais da cidadania" (MARSHALL, 1967, p. 72) para uma alternativa a tais direitos, concedida, assim, a quem deixasse "inteiramente de ser cidadão".

> O estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia de indigentes. (MARSHALL, 1967, p. 72)

Para o autor, é através da educação, tida como "um direito social de cidadania genuíno" (MARSHALL, 1967, p. 73), que se fará a conciliação entre as diferentes dimensões da cidadania.

Para Thomas Marshall (1967, p. 76), "cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade", conferindo-lhes iguais direitos e obrigações, em referência a um fim ideal de igualdade de condições. No capitalismo, as desigualdades são utilizadas como estímulo ao esforço pessoal e determinam as frações de "distribuição de poder", e, sendo importantes ao funcionamento do sistema, não têm limites definidos. Esse sistema desigual deu origem à pobreza e à indigência, e sendo a riqueza o referente ideal ou o bônus do mérito pessoal, a pobreza se converte em fracasso. O despertar da consciência social a esse respeito leva à perseguição de mecanismos para a redução das desigualdades, mas os benefícios concedidos pela assistência não incidem sobre as bases do sistema de classes. Como afirma o autor, "[...] os benefícios recebidos pelos infelizes não se originaram de um enriquecimento do *status* da cidadania". (MARSHALL, 1967, p. 79)

A cidadania, desde o início do seu desenvolvimento, alimentava o princípio da igualdade. O seu ajuste à desigual sociedade capitalista foi possível porque os direitos que postulava eram direitos civis, aqueles relacionados às liberdades individuais e que, a fundo, corroboravam as desigualdades, indispensáveis que eram estas à competição mercadológica. O *status* de cidadania serviu, assim, como base à edificação do sistema de desigualdades, não por deficiência nos direitos civis, mas por ausência dos direitos sociais.

> [Os direitos civis] Davam a cada homem, como parte de seu *status* individual, o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, e tornaram possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo. (MARSHALL, 1967, p. 79, grifo do autor)

Tendo isso em conta, é no modelo *Welfare State* de proteção social que se verificará a possibilidade de conciliação entre capitalismo e cidadania, pois que cria os mecanismos para a operação, de forma universalizada, dos direitos sociais.

A noção de "Welfare" tem referência originalmente no contexto pós-guerra, no hemisfério Norte, mas, após as formulações de Esping-Andersen (1991), concebendo a existência de diferentes "regimes" de *Welfare Sta-*

te, o conceito deslocou-se para as iniciativas de Estados nacionais em favor da compatibilização das atividades econômicas e das condições de vida da população, no intuito de promover o bem-estar social. Esping-Andersen (1991, p. 101) afirma que a "ideia fundamental de um *welfare state*" é composta pela noção de cidadania social, mas observa que, no cumprimento desta cidadania, os direitos sociais devem ser equivalentes aos direitos de propriedade e "assegurados com base na cidadania", e não no desempenho, elemento característico da competição, considerando, ainda, que a cidadania confere *status* equivalente ao de classe, constituindo, portanto, um fator de estratificação social.

Ao tratar da constituição do *Welfare State* no mundo, Esping-Andersen (1991) afirma que todo o debate sobre o tema envolve duas questões básicas; primeiro refere-se ao grau de transformação que esse tipo de política pode realizar na sociedade capitalista e, segundo, tange à causalidade do desenvolvimento desse modelo. Essas são questões que, afirma o autor, datam de um século antes da existência do que se convencionou tratar por *Welfare State* e se situam na relação entre capitalismo e bem-estar social, redundando na relação entre Estado e mercado, ou mesmo entre propriedade e democracia. Neste sentido, a sua análise considera três tipos de economias políticas segundo as quais se formularam as noções de *Welfare State*: liberal, conservadora e marxista.

Sob a perspectiva liberal, os mercados capitalistas são dotados de uma capacidade de autoajuste e de promoção da igualdade entre os indivíduos, e por isso a intervenção do Estado é desnecessária, e mesmo prejudicial, porque representa a defesa dos interesses de grupos privilegiados em detrimento de outros e promove desequilíbrio no livre jogo concorrencial. Assim, já no liberalismo clássico, considerava-se que "[...] o caminho para a igualdade e a prosperidade deveria ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 86), e é uma posição homóloga a esta que atualmente assume o neoliberalismo. A vertente conservadora, por outro lado, defende a hierarquização social com centralização política como única forma de manutenção da ordem; a sua posição é de afrontamento ao liberalismo e representa uma visão oposta no que diz respeito à superação dos conflitos de classe oriundos do capitalismo. Esse tipo de economia política, segundo Esping-Andersen (1991, p. 87), representou uma reação à Revolução Francesa e à Comuna de Paris, pois, a fundo, "temia a nivelação social", considerando que "*status*,

posição social e classe eram naturais e dadas; mas os conflitos de classe, não". A perspectiva marxista, por sua vez, envolve elementos dessas duas vertentes, posicionando-se contra ambas, pois considera que o Estado é gerador de privilégios e defensor de interesses particulares, mas também que a acumulação de propriedade, propiciada pela ordem liberal, contradiz a noção de igualdade e é promotora de divisões sociais.

A despeito dos princípios que diferenciam essas vertentes, segundo Esping-Andersen (1991), a noção de democracia apresentava-se para todas como problemática. Para os liberais, ameaçava a eficiência do mercado; para os conservadores, diluiria as divisões sociais, e com elas a própria ordem social; e para os marxistas, enfim, não passava de uma falácia sem efetividade para a luta dos trabalhadores. Obviamente, essa postura foi revista pelos socialistas, mas, segundo o autor, só após conquistas reais de direitos políticos, quando se constatou que, embora tenham sido implementadas para controlar a mobilização dos trabalhadores, as reformas sociais representaram conquistas, porque "[...] o equilíbrio do poder de classe altera-se fundamentalmente quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais". (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89)

Para Esping-Andersen (1991), há que se reconceituar a noção de *Welfare State*, considerando o entrelaçamento entre Estado, família e mercado, e mesmo a relação entre direito e "desmercadorização" da força de trabalho, o que consiste em criar condições para a emancipação das pessoas frente ao mercado, no sentido de reduzir o seu grau de dependência das relações monetárias para sobreviver. A desmercadorização "ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102), ou seja, o direito emancipa os indivíduos, dá-lhes autonomia e segurança ante as desigualdades do mercado, o que, por outro lado, lhes dá condições para a sua mobilização. Neste sentido, partindo de uma perspectiva comparativo-histórica, o autor formula um agrupamento analítico de três distintos modelos de regime de *Welfare State* ocorridos no mundo: liberal, tradicional (ou corporativista) e social-democrata.

No primeiro modelo, liberal, que tem nos Estados Unidos, Canadá e Austrália seus principais exemplos, há predominância do mercado com "assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social". (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108) Há, portanto, reduzida desmercadorização, com estigmatização dos beneficiários e promoção da estratificação, baseada no tipo de relação esta-

belecida pelos indivíduos, se com o Estado ou com o mercado. No segundo, tradicional (conservador corporativista) – Áustria, França, Alemanha e Itália –, o critério do *status* é que define o acesso aos direitos, e o Estado desempenha o papel principal, embora no sentido de fortalecer ou preservar a família tradicional, suprindo as suas deficiências; uma decorrência da relação desse modelo com a Igreja. O terceiro modelo, o social-democrata, constitui-se numa "fusão peculiar de liberalismo e socialismo" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110), adotando-se para as reformas sociais os princípios do universalismo e da desmercadorização. A qualidade dos serviços prestados equivale ao grau da demanda existente. Ou seja, a satisfação que oferece garante-lhe a legitimação necessária à sua manutenção. Benefícios graduados permitem a inclusão de todas as camadas sociais num amplo sistema previdenciário, redundando num apoio generalizado ao *Welfare State*.

O principal aspecto a se destacar dessa formulação é que as vias de acesso aos direitos sociais têm implicação direta na posição ocupada pelos agentes na estrutura social, bem como na legitimação dessa posição, e, neste sentido, o papel desempenhado pelo Estado pode ser preponderante na definição dessas vias, algo que, por sua vez, está condicionado a que esfera da cidadania tem precedência na organização social em jogo (civil, política ou social). Em sociedades como a brasileira, essa equação se torna um pouco mais complexa, porque a mudança social se faz com a reiteração de componentes históricos destoantes da ordem que os sucede, como se verá na discussão a seguir.

POBREZA E TRABALHO NO BRASIL

A emergência do trabalho livre no Brasil tem relação direta com a condição da pobreza. No momento em que Engels (1985, p. 97) utilizava a expressão "antiga escravatura" para referenciar as condições pioradas dos trabalhadores ingleses após a industrialização, no Brasil, aquelas mesmas condições se reproduziam sob (e por conta de) um ainda vigoroso sistema de escravidão. O "assassinato social" dos trabalhadores, descrito pelo pensador alemão, por sua submissão a condições indignas de subsistência, e exposição a todos os males que tais condições dão origem, no Brasil é dissimulado pela construção de uma imagem onde a situação vivida é tomada como atributo pessoal, característica inerente a um "tipo" de população. A construção da pobreza enquanto categoria social se dá vinculada ao seu histórico escravagista e recupera representações sociais estigmatizantes construídas a respeito do trabalho manual. Ou seja, a noção de pobreza reitera princípios excludentes através dos quais determinados grupos sociais foram alijados da participação ativa na vida socioeconômica do país, seja no caso dos "homens livres", considerados desocupados e vagabundos, dentre outros adjetivos de desqualificação social, seja o escravo, cuja condição não era sequer de homem, mas de coisa, e que após o Ato de Abolição, sob a pecha de "liberto", amargara uma exclusão concentrada, oriunda da associação de sua condição histórica com os filtros de absorção do mercado de trabalho capitalista. (IVO, 2008; NABUCO, 2003)

Joaquim Nabuco (2003), um dos nomes mais destacados na defesa da extinção da escravidão no Brasil, dirige sua crítica às elites nacionais do século XIX, em relação à contradição que representava a luta pela emancipação

política do país com a manutenção do trabalho escravo e defende energicamente a bandeira do abolicionismo que, em suas palavras, "[...] começa pelo princípio, e, antes de discutir qual o melhor modo para um povo ser *livre* de governar-se a si mesmo [...] trata de tornar livre a esse povo". (NABUCO, 2003, p. 33) Essa postura põe em destaque o fato de o povo brasileiro ter sido forjado nas malhas da escravidão, condição mantida ainda aos fins do século XIX, destoando do ritmo impresso a outros países que viveram situação semelhante e que tinham já no trabalho livre a referência de constituição das relações sociais.

Segundo a análise de Nabuco (2003), a Lei Rio Branco (Lei do Ventre Livre), aprovada no Brasil em 1871, estabeleceu limites à prática escravagista, mas simultaneamente reforçou o poder dos proprietários de escravos sobre estes. Estabeleceu mecanismos para os escravos comprarem a sua alforria, mas não criou as condições para que isso se efetivasse; criou um "fundo de emancipação", mas não lhe destinou os recursos necessários ao seu funcionamento; determinou a liberdade a todos os nascituros de escravos a partir daquela data (os quais seriam nominados por "ingênuos"), mas apenas a partir dos 21 anos de idade, até quando seriam mantidos em cativeiro. Em suma, o principal feito da lei foi amortecer o impacto da imagem de um Brasil escravagista diante de um mundo modernizado. Nabuco (2003) observa que a construção do discurso de governo após essa Lei lançava ao mundo a ideia de extinção gradual da escravidão no Brasil. Essa propaganda, porém, dissimulava as reais condições de vida da gente escravizada, o tratamento desumano que lhe era dispensado, a negação da liberdade à nova categoria social constituída, os "ingênuos". Tudo se omitia. Segundo o autor, depois da Lei "a vida dos escravos não mudou nada". (NABUCO, 2003, p. 115)

E Nabuco vai mais além. Segundo sua interpretação, de uma forma geral, a obra da escravidão foi a devastação do território no qual se desenvolveu e a condenação à miséria da população posta ao seu serviço. Uma cultura de privilégios e extravagâncias dos exploradores coloniais exauriu a terra e a vida das pessoas, "[...] o resultado final daquele sistema é a pobreza e a miséria do país". (NABUCO, 2003, p. 137) As províncias dividiam-se em grandes latifúndios, isolados da vida exterior, sob o domínio da vontade senhorial, à qual se submete até a população "livre" local. A escravidão criou cidades, nas palavras de Nabuco, "mortas", "decadentes". A centralização comercial nas capitais levou à inanição do interior. "Tome-se o Cabo, ou Valença, ou qualquer outra cidade do interior de qualquer província, e há de ver-se que

não tem vida própria, que não preenche função alguma definitiva na economia social". (NABUCO, 2003, p. 139) Isto porque a aristocracia rural não apresentava interesse em fazer desenvolver o campo. O que se extraía da terra, em riquezas, por exploração do trabalho escravo, desbastava-se nos centros urbanos; um arremedo de modernização subordinada a formas de dominação conservadoras.

A decadência gerada pela escravidão se observa de forma mais sensível em fins do século XIX, nas condições de vida da população rural, a exemplo de suas habitações improvisadas, as quais não dispunham sequer de dormitórios.

> As habitações [...] são quatro paredes, separadas no interior por uma divisão em dois ou três cubículos infectos, baixas e esburacadas, abertas à chuva e ao vento, pouco mais do que o curral, menos do que a estrebaria. É nesses ranchos que vivem famílias de cidadãos brasileiros! A alimentação corresponde à independência de hábitos sedentários causada pelas moradas. É a farinha de mandioca que forma a base da alimentação, na qual entra, como artigo de luxo, o bacalhau da Noruega ou o charque do Rio da Prata. (NABUCO, 2003, p. 147-148)

Em que difere tal descrição daquela feita por Engels (1985) sobre a Inglaterra, naquele mesmo século, algumas décadas antes? Talvez apenas no fato de num contexto ela estar vinculada ao trabalho livre e noutro à negação desse tipo de trabalho. A escravidão no Brasil produziu fileiras de pessoas sobrevivendo nos limites mínimos de subsistência, impedidas reiteradas vezes de alcançar a condição de cidadania, de acessar direitos básicos de sobrevivência.

A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM ORIENTADA PELOS CRITÉRIOS DIFERENCIADORES DA SOCIEDADE COLONIAL

É dessa perspectiva que Anete Ivo (2008) analisa a forma pela qual a sociedade colonial negava aos "homens livres" um estatuto social, verificando que a posição social daquelas pessoas não se enquadrava nos papéis definidos pela ordem escravocrata, e a forma encontrada para repelir a existência dessa categoria destoante foi sempre a desqualificação social, associando a condição de "livre" a adjetivos estigmatizantes, como "incapaz", "vadio", "desocupado", "vagabundo". Associado e amparado nisto, havia

um esforço para a construção de um aparato legal à obrigatoriedade do trabalho e imposição de sanções contra essas pessoas. (IVO, 2008, p. 113) Essa "herança colonial" impôs um "efeito de naturalização", semelhante ao que analisou Bourdieu (1997), referindo-se às lutas sociais de classificação, sobre os destinos da população pobre brasileira, tal qual noutros contextos o fizera o trabalho livre.

> A ideologia colonial sempre procurou justificar esse processo de formação de grandes maiorias 'desocupadas' por diversas 'teorias' que naturalizavam o processo de exclusão social como inferioridade racial, fatalismo histórico, rigor do clima tropical e várias outras 'causas naturais' e inerentes a esses indivíduos e sociedades. (IVO, 2008, p. 116)

Foi também em razão do passado colonial que Florestan Fernandes (1981) analisou o processo de implantação de uma "ordem social competitiva" no Brasil. Para esse autor, países de origem colonial absorvem o capitalismo sem a criação imediata de uma ordem social que lhe corresponda, promovendo um ajuste às estruturas política, econômica e social existentes. Desta forma, as estruturas tradicionais determinam a natureza das relações que se desenvolvem com o mercado mundial, característico do capitalismo. No Brasil, essas estruturas retardaram a expansão nacional do sistema capitalista, exercendo controle político sobre a dinâmica de importação e exportação, que economicamente submetia-se ao controle externo.

O fundamento desse fenômeno não está necessariamente na condição de colônia, mas no tipo de sociedade desenvolvida a partir dela. A emancipação política brasileira, conquistada no processo de Independência, não alterou a ordem social estabelecida, ao contrário, fortaleceu-a. Nas palavras de Fernandes (1981, p. 162), "só sob a emancipação política a ordem social de castas e estamentos, herdada da Colônia, iria concretizar suas potencialidades de diferenciação e de desenvolvimento". O poder concentrado nas mãos da aristocracia agrária permitiu a essa classe determinar o ritmo em que as transformações, que vinham na cauda do novo *status* político do país, se dariam, de modo a não alterar seus níveis de privilégios e o seu prestígio no conjunto da sociedade. Dessa forma, a competição, característica fundamental para o desenvolvimento da ordem capitalista, serviu de mecanismo de reiteração das distinções sociais da ordem tradicional. Como não se podia controlar a dinâmica do mercado mundial, controlavam-se seus efeitos na dinâmica econômica interna. A competição servia, portanto, à elaboração

de um modelo específico de ordem competitiva. A ordem senhorial "convertia a 'livre iniciativa' e a 'empresa privada' em privilégios estamentais, que deviam ser respeitados e protegidos fora e acima de qualquer racionalidade inerente aos processos econômicos propriamente ditos". (FERNANDES, 1981, p. 156)

Os estamentos intermediários, reconhecidos socialmente como senhoriais, mas que não gozavam efetivamente dos mesmos privilégios das camadas superiores, agiam de forma semelhante, mas por outras vias. Na nova ordem política, os membros desses estamentos ocupavam cargos que lhes dispunham o exercício do poder em determinados graus, e utilizavam-se dessa condição para garantir distinção em relação às camadas que lhes eram inferiores e cuja aquisição da condição nobiliárquica poderia se lhes igualar.

> [...] sob vários subterfúgios, a modernização da legislação, da política e da administração preenchia, de fato, a função latente de compensar a perda relativa de prestígio social, através do desnivelamento dos prestígios econômicos, sociais e políticos. Daí surgiram inovações úteis e aparentemente 'democráticas' (principalmente nas esferas em que esses estamentos transferiam para a coletividade o ônus do financiamento, que não podiam enfrentar, do seu próprio *status*, com medidas pertinentes à gratuidade do ensino e outras garantias sociais, às quais dificilmente a plebe teria acesso). (FERNANDES, 1981, p. 160)

Esses elementos representavam tensões na base da ordem estamental, mas o estopim para a sua desagregação estava no que Florestan Fernandes (1981) chamou de "conflito axiológico". Embora a distribuição dos papéis sociais girasse em torno da condição senhorial, a emancipação política do país estava contradita à condição servil de seu povo. Os valores ideais, voltados à constituição de uma sociedade nacional, contrapunham-se àqueles que orientavam a prática, gerando "inconsistências [...] em torno do *status* de cidadão" (FERNANDES, 1981, p. 162), porque a "ordem legal" excluía escravos, libertos e "homens livres". A escravidão "[...] feria, ao mesmo tempo, os *mores* religiosos, os 'foros de povo civilizado' e os requisitos ideais da ordem legal, além de sua supressão contar como o fundamento econômico perfeitamente visível da expansão ulterior do capitalismo". (FERNANDES, 1981, p. 163, grifo do autor) Para esse autor, o movimento social que se formou em favor do abolicionismo tinha na modernização econômica a sua principal meta, não necessariamente a emancipação da população escravi-

zada ou a destituição dos privilégios das classes dominantes, inclusive porque seus defensores eram radicados nessas classes.

O caráter revolucionário que o abolicionismo alcançou foi, neste sentido, um acontecimento acidental, "inesperado". Sua formulação estava na esfera das relações de interesses "entre iguais", como elemento de competição dentro da ordem vigente; "os alvos sociais visados tinham em vista aumentar a elasticidade da ordem social vigente, adaptando-a aos requisitos materiais e formais do capitalismo" (FERNANDES, 1981, p. 164), jamais à alteração da condição social do escravo.[11] Assim, embora seu uso tenha objetivado sempre a manutenção da ordem, as inconsistências e tensões dessa ordem permitiram, à competição, subvertê-la.

> Ao crescer, ela [a competição] iria não só operar como uma força social incompatível com o equilíbrio e a perpetuação da ordem escravocrata e senhorial. Ela iria também revelar-se como uma influência sociodinâmica incontrolável, que solapava os critérios estamentais de atribuição de *status* e papéis sociais, de solidariedade econômica ou política etc., acelerando o ritmo da desagregação dos estamentos dominantes. (FERNANDES, 1981, p. 166)

Uma ordem estamental num ambiente liberal é fator de tensões e inconsistências essencialmente incontornáveis, principalmente pela influência de elementos externos sobre a cultura doméstica. A competição é um elemento eminentemente capitalista e, por isso, o seu uso, por melhor articulado que esteja às estruturas tradicionais, compele-as à mudança, principalmente se estiver em contradição com a formação da estrutura de classes que caracteriza o capitalismo. A atribuição de *status* social com base na origem dos indivíduos não se coaduna com a atribuição de papéis a partir das relações sociais de produção. Mas a ordem senhorial assimilou bem a competição, que ficou, assim, "associada [...] aos interesses, valores sociais, e estilo de vida dos estamentos privilegiados e dominantes". (FERNANDES, 1981, p. 167) Essa deformação do elemento competitivo se refletiria sobre a nova ordem social com a manutenção de aspectos arcaicos e o retardamento

11 Ao que nos parece, a obra de Joaquim Nabuco aqui referida, *O abolicionismo,* desautoriza a generalização das conclusões de Florestan Fernandes (1981, p. 163) quanto ao caráter restritivo do abolicionismo, ainda que este autor cite explicitamente a consternação do "próprio Nabuco", que era, em suas palavras, "o maior paladino do pensamento liberal em toda a história brasileira".

do desenvolvimento dos aspectos modernos. "O horizonte cultural orienta o comportamento econômico capitalista mais para a realização do privilégio (ao velho estilo), que para a conquista de um poder econômico, social e político autônomo". (FERNANDES, 1981, p. 167)

De toda forma, se a implementação do capitalismo no Brasil foi retardada, a construção da pobreza e da miséria se antecipou, como se pôde verificar nas análises de Joaquim Nabuco citadas acima, e cuja referência é de um período antes mesmo de se dar a Abolição. Talvez isto tenha se dado como o resultado nefasto da combinação de caracteres excludentes de duas formas distintas de organização social, de um lado, uma ordem social estamental, e de outro, elementos de uma "ordem social competitiva", que custou a se completar. E nisso se observa o quanto a revolução burguesa descrita por Marx e Engels (1999), no *Manifesto Comunista*, como inexorável a todas as nações, pode ser ainda mais danosa às relações sociais, se combinada a elementos de diferenciação estranhos ao capitalismo, mas igualmente excludentes. Ao que se pode perceber, esses elementos desenvolvem a capacidade de se potencializar mutuamente. Como analisa Fernandes (1981, p. 168), a competição no Brasil criou "[...] uma ordem social em que, além da desigualdade das classes, conta poderosamente o privilegiamento dos privilegiados na universalização da competição como relação e processo sociais".

É verdade que a emancipação política do país semeou em seu território o germe de uma sociedade moderna, mas paradoxalmente reiterou a organização social vigente, porque consolidou o poder nas mãos das elites nacionais, dos estamentos senhoriais, que não abdicariam de suas posições privilegiadas em favor da construção de uma nova ordem social, onde a competição orientaria os critérios definidores das posições sociais. Isso se exemplifica na Constituição do Império, de 1824, onde se sustentam princípios liberais, enunciando a construção dos direitos civis e, portanto, de um dos pilares da cidadania no país. Mas a sociedade de então era tida em termos semelhantes aos colocados por Engels (1985, p. 153) sobre a Inglaterra do século XIX, referia-se à "classe que [...] possui o poder político e social". Como afirma Couto (2006, p. 86), "O modo como foram incorporadas, na vida concreta dos brasileiros, as regras constitucionais de 1824 representa uma particularidade de uma sociedade com características autoritárias e conservadoras". Constituiu-se uma "nova" sociedade, da qual se excluía o povo. Se a Constituição engendrava direitos, era em referência às próprias classes que os conceberam.

O LUGAR DOS POBRES NA CIDADANIA BRASILEIRA

Alterações relativamente significativas na estrutura social brasileira se verificaram principalmente a partir da década de 1930, com a implantação do processo de industrialização do país. Mas o ritmo das mudanças também obedeceu, em determinados aspectos, ao receituário histórico. A esse respeito, Ivo (2008, p. 123) considera que, no que tange às representações sobre o trabalho, a "ideologia colonial" vigorou "até o período da 2ª Grande Guerra", ainda que tenha sofrido modificações, dadas pela admissão de "novas regulações do trabalho" (IVO, 2008, p. 121) a partir dos processos de abolição da escravatura e proclamação da república, além da influência da imigração estrangeira no país.

Um exemplo significativo da manutenção de certos aspectos dessa ideologia, mesmo já na república, pode ser encontrado nas análises feitas por Licia Valladares (2000) sobre o processo de construção social das favelas do Rio de Janeiro, num contexto em que esta cidade figurava ainda como Distrito Federal do Brasil. A autora demonstra como as representações negativas construídas ao longo do século XIX, sobre as habitações populares, concentradas na figura do cortiço, tido este "como o *locus* da pobreza", "como antro não apenas da vagabundagem e do crime, mas também das epidemias, constituindo uma ameaça às ordens moral e social" (VALLADARES, 2000, p. 7), legitimaram a ação governamental na desarticulação dessas habitações, já nos primeiros anos do século XX. A pobreza continuava, portanto, associada à vadiagem, ao desinteresse pessoal por uma atividade produtiva. Responsabilidade depositada sobre o indivíduo, culpabilizado por sua "má sorte". Tal medida compeliu parcelas da população pobre a se abrigar nos morros e incrementar as ocupações iniciadas já em fins do século anterior e que dariam origem às favelas cariocas.

Valladares (2000) observa, contudo, que o uso dessa nova categoria designativa das "aglomerações pobres" (ainda associadas à vadiagem e à desocupação) se expressa a partir da segunda década do século XX; "para ela [a favela] se transfere a visão de que seus moradores são responsáveis pela sua própria sorte e também pelos males da cidade". (VALLADARES, 2000, p. 8) Analisando a forma como a imprensa da época divulgava as impressões de seus observadores sobre a favela, a autora conclui, com recurso a uma citação de Luiz Edmundo (1938, p. 252), que

> Começava a se impor a idéia da favela não apenas como espaço inusitado, desordenado e improvisado, mas também como reduto da pobreza extrema, onde vivem 'mendigos [...], capoeiras, malandros, vagabundos de toda sorte, mulheres sem arrimo de parentes, velhos dos que já não podem mais trabalhar, crianças, enjeitados em meio a gente válida [...], sem ajuda de trabalho, verdadeiros desprezados da sorte [...]'.

E é na década de 1930 que a favela, tomada como um problema social, começa também a ser enfrentada pelo Poder Público, fato expresso no "Código de obras" de 1937, onde ela aparece classificada na seção de "habitações anti-higiênicas" a serem extintas. "Foi certamente a necessidade de administrar a favela e os seus pobres que despertou o interesse em conhecê-la e conhecê-los mais de perto". (VALLADARES, 2000, p. 19) O enfrentamento do problema demandava, portanto, conhecimentos objetivos sobre aquela realidade. A década de 1940, segundo a autora, destacou-se no processo de construção desse conhecimento. Já em 1941, fora publicado o relatório de um "levantamento", de autoria particular de um médico, realizado especificamente sobre as favelas, oferecendo informações detalhadas sobre os seus habitantes e suas respectivas habitações (VALLADARES, 2000); em 1942, publicou-se o primeiro livro sobre o tema, resultante de um estudo de caso para conclusão de curso em Serviço Social, sobre uma favela específica, o "Largo da Memória". Do trabalho em voga, Valladares (2000) destaca um trecho onde se assimila o "pobre" ao "liberto" e reitera-se a sua associação com a vadiagem, como sendo uma característica pessoal e cuja superação demanda o auxílio do Estado:

> Filho de uma raça castigada, o nosso negro, malandro de hoje, traz sobre os ombros uma herança mórbida por demais pesada para que a sacuda sem auxílio, vivendo no mesmo ambiente de miséria e privações; não é sua culpa se antes dele os seus padeceram na senzala, e curaram suas moléstias com rezas e mandingas. [...] É de espantar, portanto, que prefira sentar-se na soleira da porta, cantando, ou cismando, em vez de ter energia para vencer a inércia que o prende, a indolência que o domina, e resolutamente pôr-se a trabalhar? [...] Para que ele o consiga, é preciso antes de mais nada curá-lo, educá-lo, e, sobretudo, dar-lhe uma casa onde o espere um mínimo de conforto indispensável ao desenvolvimento normal da vida. (SILVA, 1942, p. 62-63 apud VALLADARES, 2000, p. 22)

Esse fato é bastante significativo, considerando-se, como faz Licia Valladares (2000, p. 21), que "de certo modo, as assistentes sociais funcionavam como a mão direita da administração municipal na gestão da pobreza:

entre a proteção social e o controle dos pobres". A atuação das assistentes sociais foi, assim, fundamental na construção do conhecimento sobre a favela, por conta de seu acesso facilitado às famílias pobres.

Afora esses estudos, os dados oficiais foram produzidos ao fim da década. O primeiro censo específico das favelas do Rio de Janeiro foi realizado pela Prefeitura local entre 1947 e 1948, tendo seus resultados publicados em 1949, onde se identificava a existência de 105 favelas e mais de 138 mil habitantes, ou 7% da população do então Distrito Federal, distribuídos em pouco mais de 34,5 mil residências, cada uma contendo em média quatro moradores. (VALLADARES, 2000, p. 23) Posta a importância do problema, o Censo Demográfico nacional de 1950 contemplou uma investigação suplementar sobre a população das favelas do Rio.

Voltando à referência à década de 1930, período deflagrador da industrialização no Brasil, Edson Nunes (1997) analisa o processo de implantação do capitalismo no país, no qual vai identificar a persistência de valores e práticas condizentes com a antiga ordem social. Para esse autor, países de industrialização recente, como o Brasil, precisam criar instituições compatíveis com a nova ordem econômica, a qual se torna preponderante também na organização da vida política e social. Mas, como que reiterando a persistência de uma herança histórica, Nunes (1997) ressalta o papel que as instituições políticas desempenharam na construção das relações de classe e no estabelecimento de padrões de acumulação no país, com a manutenção de elementos da ordem social tradicional. O autor considera que a criação das instituições exigidas pela nova ordem econômica não se deu obedecendo estritamente à racionalidade de mercado, mas à articulação entre quatro distintas "gramáticas políticas": clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

O clientelismo figura como o tipo de gramática política que perpassa toda a história do país, resultado provável da estrutura social construída com base na sociedade senhorial, como, aliás, analisou Nabuco (2003), onde a subordinação à vontade soberana dos aristocratas era uma conduta social generalizada. O corporativismo, por sua vez, foi adotado a partir do Governo Vargas, e serviu como importante mecanismo estatal de controle político sobre os trabalhadores urbanos. O universalismo de procedimentos foi adotado como forma de infundir lisura na formação dos quadros do funcionalismo público, enquanto que o insulamento burocrático visava resguardar os núcleos técnico-burocráticos do governo das ingerências e

disputas políticas. Como que indiferente a essas medidas, e mesmo articulado a elas, o clientelismo se manteve e, com a centralização do poder no Governo Federal, a sua operação, antes tática política das oligarquias locais, ganha também foro nacional.

Decerto, a utilização dessas políticas compunha o conjunto de manobras que permitiu às oligarquias manterem a sua posição social, mesmo após o estabelecimento de um regime de classes no país. Florestan Fernandes (1981) observa que, em razão da dispersão dos grupos representantes dos interesses burgueses no Brasil, a dominação burguesa se realizou a partir do plano político, com o Estado atendendo a demandas particularistas. Ou seja, a frouxidão com que se articulavam as frações burguesas, aproximadas estritamente no âmbito comercial, encontra assento no Estado; antes da dominação econômica e social opera-se, portanto, uma dominação política.

No trânsito lento que levou o Brasil Império à modernidade, a aristocracia mudou-se em oligarquia e fundiu-se posterior e como que aditivamente à burguesia. Do Império à República, operou-se uma "recomposição das estruturas de poder" (FERNANDES, 1981, p. 203) a caminho da configuração da classe burguesa. Após a abolição, a aristocracia precisava se renovar para manter sua hegemonia, precisava recompor sua dominação em função dos novos princípios de ordenação social. Essa "recomposição" do poder oligárquico em torno das estruturas do Estado republicano caracteriza a construção da era moderna no Brasil, onde a redefinição dos papéis sociais, reclamada pela nova ordem, não modificou a estrutura de distribuição de poder, a posição dos agentes no espaço social. A passagem de uma "era" a outra se faz sem transformações profundas. A burguesia brasileira tinha na modernização uma referência instrumental, não a alteração de uma ordem social a novos padrões de convivência, mas a absorção de um modelo produtivo que aperfeiçoasse as vantagens materiais que pudesse acessar.

O Estado republicano, assim, não significou uma ruptura nos arranjos de poder da velha ordem. Em verdade, ele solucionaria o problema da liberalização da mão de obra, criando as condições para a recomposição do poder da antiga aristocracia. O elemento burguês não desponta como a negação do modo de vida senhorial, no sentido da supressão de privilégios de grupos específicos. Ele fazia parte daquele mundo e queria reordená-lo a partir de uma nova base de poder, mas sem alterar seus parâmetros de dis-

tribuição. A “lógica da dominação burguesa” (FERNANDES, 1981, p. 210) referenciava-se mesmo nas oligarquias.

Se as tensões geradas por esse arranjo ameaçavam a dominação burguesa, esta soube revertê-las em vantagens para o seu êxito. E como a formação das camadas proletárias despontava como principal empecilho, será contra a mobilização dos trabalhadores que se despenderá maior força. O liberto, que ameaçava a ordem espacial antiga, volta à cena na condição de trabalhador assalariado, ameaçando o poder reformulado, diante de uma classe burguesa “ultraconservadora e reacionária” (FERNANDES, 1981, p. 213), afinada com os princípios de um capitalismo dependente.

> [...] a burguesia atinge sua maturidade e, ao mesmo tempo, sua plenitude de poder, sob a irrupção do capitalismo monopolista, mantidas e agravadas as demais condições, que tornaram a sociedade brasileira potencialmente explosiva, com o recrudescimento inevitável da dominação externa, da desigualdade social e do subdesenvolvimento. (FERNANDES, 1981, p. 220)

Esses são elementos imprescindíveis para a compreensão do processo de construção da cidadania na sociedade brasileira e do caráter restritivo que a orientou, com uma limitada margem de inclusão. A forma como se desenvolveu esta sociedade, pautada em valores particularistas e onde a condição cidadã funcionava muito mais como privilégio que como direito, construiu um sistema modelar de desigualdade social diante do mundo, cuja resolução se tornou um dos principais desafios para os governantes nacionais em toda a história republicana. Isso polemiza o debate sobre a existência ou não de um *Welfare State* no Brasil, o que não impede que alguns autores admitam, e até sem muitas reservas, a concepção de um regime de bem-estar desde a década de 1930. É o que se verifica, por exemplo, na discussão desenvolvida por Marcelo Medeiros (2001, p. 6), para quem o *Welfare State* dá conta de uma “mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população”. As considerações de Medeiros refletem determinadas contradições, cuja análise pode levar à negação de sua própria tese, contudo, importa ressaltar que o autor põe em evidência o caráter restritivo e eminentemente político da proteção social engendrada pelo Estado brasileiro.

Num recurso a Malloy (1979), Medeiros (2001, p. 11) afirma que “a década de 1930 é caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar o papel

do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento", apoiado na desmobilização e cooptação dos trabalhadores, cuja relação com o Estado combinava também o patrimonialismo e o corporativismo, o que se exprime no "esquema de proteção social criado para atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana fundamentado no sistema de previdência social". (MEDEIROS, 2001, p. 11)

> Ao favorecer o fenômeno do corporativismo, a estrutura de seguridade criada teve o papel de minar a possibilidade de a classe trabalhadora organizar um movimento de oposição autônomo ao regime de capitalismo regulado pelo Estado. A previdência social contribuiu para a criação de divisões na classe trabalhadora e incentivou entre os trabalhadores uma mentalidade particularista e essencialmente depende[nte] do clientelismo do Estado. O sistema contribuiu para a incorporação de importantes segmentos da classe trabalhadora no conjunto de estruturas corporativistas, o que aumentou, em princípio, o poder regulatório do Estado patrimonialista. (MEDEIROS, 2001, p. 11-12)

O autor quer demonstrar com isso o grau de comprometimento da esfera burocrática com os interesses do governo, o que minava, segundo a sua interpretação, a possibilidade de desenvolvimento de um *Welfare State* de caráter redistributivo, que dependia de coalizões políticas entre os trabalhadores, principalmente os funcionários públicos, ou seja, a proeminência dos interesses de classe, expressos na reivindicação da progressividade dos gastos sociais sobre os interesses corporativistas particulares. "Como a institucionalização do *Welfare State no Brasil teve como meta a regulação da força de trabalho* em uma indústria de dimensões limitadas, apenas os grupos pertencentes ao núcleo capitalista da economia fizeram parte do compromisso". (MEDEIROS, 2001, p. 12, grifo nosso) O próprio Medeiros (2001) demonstra, portanto, que a pretensa institucionalização de um *Welfare State* não tinha como fim o bem-estar da população, mas o propósito do desenvolvimento industrial do país; servia de estratégia política para cimentação das bases para o desenvolvimento.[12] Essa característica teria sido mantida mesmo após a restauração da democracia, em 1945. O autor afirma

12 Isso compromete, inclusive, o conceito adotado pelo autor, porque o *Welfare State* brasileiro seria mais uma contrafação de um modelo desenvolvido no Norte que uma vertente do mesmo. Não há, diante do exposto, uma preocupação com as desigualdades; ao contrário, criam-se condições para que elas possam se acumular sem contestação social, sem que ameacem o desenvolvimento econômico.

que, mantido também o caráter populista dos governos, houve estímulo "à mobilização das massas urbanas em torno dos projetos da burguesia industrial" (MEDEIROS, 2001, p. 13), o que permitiu avanços nas conquistas dos trabalhadores, conformadas nas alterações da legislação trabalhista, mas de extensão ainda limitada a determinados segmentos. A seletividade inerente aos esquemas de proteção existentes beneficiava grupos específicos, notadamente pelo caráter contributivo da concessão de benefícios. Todo o período de criação da base institucional do *Welfare State* brasileiro, que vai da década de 1930 ao início da década de 1960, é marcado, então, por políticas sociais de caráter populista e, sobretudo, limitadas em seus alcances, porque condicionadas aos interesses corporativistas e voltadas sobremaneira ao desenvolvimento industrial do país.

Essa perspectiva pode ser posta em diálogo com a análise que faz Berenice Couto (2006) sobre direito e assistência social no Brasil, porque demonstra o matiz exclusivista da criação dos direitos sociais no país. Medeiros (2001) refere-se eminentemente ao período compreendido entre 1930 e 1960, intervalo no qual, segundo Couto (2006), as políticas sociais no Brasil condicionaram-se determinantemente ao ideal de desenvolvimento e crescimento econômicos do país, não demonstrando qualquer preocupação com as populações excluídas desse processo, notadamente os trabalhadores do campo, o que sugere o comprometimento do governo com as oligarquias rurais que se mantiveram, como disse Fernandes (1981), na condição de agente econômico privilegiado.

Em 1930 o Brasil tinha já uma relação com o mercado internacional maturada em certo grau, correspondendo à condição de uma economia competitiva dependente. Nestes termos, a crise econômica deflagrada nos Estados Unidos em 1929 tivera consequências também no território brasileiro. Considera-se, assim, que é o quadro de desconforto econômico-social generalizado que dá o mote para a Revolução de 1930. Couto (2006) observa que, à época, registrava-se, dentre outros problemas, maior precarização das condições de vida da população e elevação do desemprego. Embora o governo tenha, num primeiro momento, rompido com as oligarquias até então dominantes, recuou posteriormente, restabelecendo um pacto pela governabilidade. Ressalta-se, porém, que este é um novo momento, porque aí se introduzem novos atores, figurados nas classes médias urbanas.

A legislação desse período constitui um marco para a consolidação da democracia no país, mas como visava sobretudo distensionar as vias para o

desenvolvimento econômico do país, assumiu caráter francamente restritivo, contemplando apenas os trabalhadores dos setores produtivos urbanos, não alcançando o trabalho no campo ou a massa desempregada. Tanto no âmbito das relações trabalhistas quanto na instituição de sistemas previdenciários, o Estado atuou no aporte de proteção social.

Foi o emprego assalariado, portanto, que constituiu a via de acesso aos direitos sociais, o mecanismo de inclusão social por excelência, de participação na vida coletiva, fato consolidado na Constituição de 1934. A partir do Golpe de Estado, em 1937, aumentou o controle do Estado sobre os trabalhadores e, por correspondência, sobre o exercício dos direitos, os quais se submeteram a efeitos suspensivos, em favor do projeto de desenvolvimento encampado pelo governo. Criou-se um invólucro protetor ao aparelho do Estado, prevenindo qualquer perturbação à realização de sua obra transformadora, a qual permitiu, em razão de seus fins, a adoção de políticas educacionais e de formação profissional que alcançavam também as classes até então excluídas. "A ditadura Vargas (1937-45) voltou sua atenção para o controle da classe trabalhadora, utilizando como recurso a legislação social fortemente centrada no controle estatal". (COUTO, 2006, p. 102)

De acordo com essa análise, a deposição do governo para a redemocratização do país, ocorrida em 1945, não alterou o caráter de condução das políticas sociais, exceto pelo fato de distender em algum grau o seu controle. Mas toda orientação seguia no sentido de fortalecer ou sustentar a industrialização. Segundo Couto (2006), o primeiro plano governamental a contemplar a questão social no Brasil é de 1948, o "Plano Salte", com parcos efeitos práticos, por contar com baixos investimentos para este setor. Quanto à relação com os trabalhadores, o governo "democrático" agiu repressivamente, tosando toda mobilização da classe. Essa situação se reverteu com a volta de Vargas ao poder, em 1951, que recuperou a sua tática de negociação com a classe trabalhadora. Mas, ainda segundo essa análise, o clima efervescente do período, com atuação firme dos sindicatos, levou também aquele governo a imprimir um tom repressivo contra os trabalhadores.

O governo Juscelino Kubitschek (JK), primeiro presidente eleito após a morte de Getúlio Vargas, estabeleceu um "Plano de Metas", composto também por programas sociais, os quais subsumiram ante a persistente meta principal de desenvolvimento econômico, alcançada às custas da elevação do desemprego, da exclusão social, da inflação e da defasagem salarial. No âmbito dos direitos, Couto (2006) destaca do período JK, a aprovação da

Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que promoveu a centralização da gestão e a universalização da Previdência. Já no governo de João Goulart, sucessor do renunciante Jânio Quadros, a classe trabalhadora realizou conquistas importantes, como o 13º salário e o salário família. Mas, ainda com o fato destacado de a proteção social mais uma vez não alcançar os trabalhadores rurais, que representavam, paradoxalmente, a maior parte da População Economicamente Ativa (PEA) no período. A postura aberta do governo Goulart para negociação com os trabalhadores, o aumento das manifestações populares contra a degradação das condições de vida e a insinuada reforma social foram fatores que despertaram a reação dos grupos contrários a esse quadro, o que levaria à destituição do governo e à instauração de uma ditadura militar no país.

Assim, todo o intento, desde a década de 1930, para harmonizar as relações entre as classes não alcançou tal fim, decerto porque o fazia mediante controle sobre os trabalhadores. O incremento constante das desigualdades sociais tornara explícitas as contradições do sistema adotado, e os avanços da classe trabalhadora na conquista de direitos eram um indício de que as classes dominantes perdiam terreno e, em seu rastro, o sistema inteiro. O Golpe Militar de 1964 veio abolir a ameaça e tonificar o projeto de desenvolvimento e crescimento do país em caráter autoritário.

Sob um apelo nacionalista, o Estado tentava moldar uma atmosfera de resignação da população em relação às suas precárias condições de vida e à postura sumamente repressora dos governos no período militar. Os militares promoveram um ataque aberto aos direitos políticos e civis, dissolvendo-os paulatinamente, através de Atos crescentemente coercitivos. Os direitos eram cerceados, concedidos apenas a quem "se [submetesse] às regras instituídas pelo governo militar". (COUTO, 2006, p. 123) Dessa perspectiva, direitos e cidadania tornaram-se coisas distintas, postas na contramão uma da outra. Teria direito quem abrisse mão do exercício da cidadania.[13] Couto (2006) reconhece a existência de alguns avanços na área social com a extensão das políticas aos trabalhadores rurais, autônomos e domésticos. Destaca-se também a adoção de políticas habitacionais (com a ressalva de

13 Como se viu acima, é dessa mesma perspectiva que Marshall (1967, p. 172) analisa o surgimento dos direitos sociais na Inglaterra do século XIX, quando os direitos concedidos, a exemplo dos abonos da *Speenhamland Law*, estavam desvinculados da condição de cidadania, concedidos a quem deixasse "inteiramente de ser cidadão".

que sua implementação beneficiou majoritariamente a classe média, por conta dos custos de financiamento); a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974 e, em 1979, quando se instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), vinculando as instituições responsáveis pela gestão de benefícios previdenciários e assistenciais; do mesmo período é também a criação da Renda Mensal Vitalícia (RMV), substituída, na década de 1990, pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), através da Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

> Se, por um lado, a medida teve seu aspecto favorável, pois a unificação dos benefícios e recursos poderia racionalizar e deixar mais transparentes a oferta e o gasto das políticas, por outro, ao realizá-la, os governos da ditadura militar efetivaram seus propósitos de controlar a oferta dos benefícios e, automaticamente, controlar a população, que, em última instância, era quem financiava os próprios benefícios ofertados pela política previdenciária, mas que, em virtude do processo conjuntural repressor, não era assim compreendido pala maioria da população. (COUTO, 2006, p. 131-132)

Assim, todas essas mudanças se condicionavam aos mesmos princípios de controle com vistas ao desenvolvimento. Às mazelas sociais, restava a metáfora do “bolo”, [14] que cresceu, fermentado pela anulação dos direitos e emulação das desigualdades, e jamais foi repartido.

14 Referência à teoria desenvolvimentista na qual o crescimento econômico exige priorização dos investimentos em industrialização, postergando o desenvolvimento social, metaforicamente, sendo necessário deixar o bolo crescer para depois dividi-lo.

FOCALIZAÇÃO COMO CONTRAPONTO ENTRE DESIGUALDADE E POBREZA

Em artigo intitulado "Desigualdade e pobreza no Brasil", Barros, Henriques e Mendonça (2000) analisam a tendência histórica do país à manutenção das desigualdades e da pobreza, de persistente exclusão à dignidade e à cidadania. O trabalho busca descrever o presente e o passado da pobreza e das desigualdades no Brasil, considerando as interrelações causais entre ambas, no intervalo compreendido entre os anos 1977 e 1998. Os autores querem demonstrar a viabilidade econômica do país para a erradicação da pobreza e ressaltar a precedência das políticas redistributivas sobre as de crescimento econômico nesse processo. O artigo está fundamentado numa hipótese central, composta por dois pressupostos básicos:

a. "o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres";

b. o principal determinante da pobreza no Brasil está na distribuição desigual da renda e "das oportunidades de inclusão econômica e social". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 123)

Entende-se, assim, que a redução das desigualdades deve ser a prioridade no desenho das políticas de combate à pobreza no país.

Os autores definem pobreza como "situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico" (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 124), contudo, para fins operacionais, consideram-na sob uma perspectiva específica, a "insuficiência

de renda", e sua avaliação obedecerá ao estabelecimento de uma "linha de pobreza": "há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar *per capta* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 124)

Analisando dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os autores observaram que em 1998 havia um contingente de 50 milhões de brasileiros vivendo em situação de pobreza, o que compreendia 1/3 da população brasileira, dentre os quais, 21 milhões em situação de indigência. A evolução dos índices de pobreza, no período de 1977 a 1998, acompanhou a dinâmica macroeconômica, a exemplo do verificado à época da recessão, entre 1983 e 1984, com 51% e 50,4% respectivamente, e da implantação dos planos econômicos Cruzado e Real, em 1986, com 28,2% e em 1995, com 33,9% respectivamente, estas as mudanças mais significativas do intervalo observado, no último caso com resultados sustentados até o final da série. Entre 1977 e 1998, houve uma pequena redução de 39% para 33%, mas considerando a evolução demográfica, em números absolutos, houve também um incremento de cerca de 10 milhões de pessoas, o que coincide, por outro lado, com o número de pessoas que saíram da pobreza a partir do Plano Real (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 125). Os autores consideram, assim, que a década de 1990 apresenta tendência à manutenção de níveis mais brandos de pobreza, mas ainda "moralmente" inaceitáveis, em razão do potencial econômico do país.

Consideram-se a "escassez de recursos" e a "distribuição desigual" como fatores determinantes imediatos da pobreza. A primeira dimensão, a noção de "escassez", é analisada sob três critérios: "a comparação do Brasil com o resto do mundo, a análise da estrutura da renda média do país e, finalmente, o exame do padrão de consumo médio da família brasileira". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 126) Desta perspectiva, observa-se que 64% dos países têm renda *per capta* menor que a do Brasil, os quais conformam cerca de 77% da população mundial, pelo que a população brasileira não pode ser classificada dentre as mais pobres do mundo. "A comparação internacional quanto a renda *per capita* coloca o Brasil entre o terço mais rico dos países do mundo e, portanto, não nos permite considerá-lo um país pobre". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 126) Observa-se, contudo, que "comparado aos países industrializados o Brasil

não é um país rico mas, comparado a outros países em desenvolvimento, estaria, a princípio, entre os que apresentam melhores condições de enfrentar a pobreza de sua população". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 126)

Esses autores explicam que a posição razoável do Brasil em relação a indicadores internacionais deve-se mais à situação externa que à sua própria, ou seja, está entre os melhores quanto ao volume de recursos de que dispõe, mas entre os piores no que tange à sua distribuição, este sendo o principal fator explicativo da intensidade da pobreza, como atesta a comparação com países de renda *per capta* semelhante, onde a pobreza atinge cerca de 10% da população, contra os 30% do Brasil. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 127) Considerando a estrutura de renda e pobreza nos países observados, os autores estabelecem uma "norma internacional" de determinação do quantitativo de pobres, pelo que concluem que mais de dois terços da pobreza brasileira decorrem de sua elevada desigualdade na distribuição de renda. Em suas palavras:

> De fato, considerando a renda e o grau de pobreza reportados pelos países no *Relatório de desenvolvimento humano*, podemos definir uma norma internacional que imputaria um valor previsto de somente 8% de pobres para países com a renda *per capita* equivalente à brasileira. Assim, caso o grau de desigualdade de renda no Brasil correspondesse à desigualdade mundial média associada a cada nível de renda *per capita*, apenas 8% da população brasileira deveria ser pobre. Este valor seria, de modo consistente com a norma internacional, aquele que poderíamos associar estritamente à escassez agregada de recursos no país. Todo o restante da distância do Brasil em relação a esta norma — o valor nada desprezível de cerca de 22 pontos percentuais — deve-se, portanto, ao elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos nacionais. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 127-128, grifo do autor)

Na subseção que trata do segundo critério de análise – estrutura da renda média do país –, os autores lançam duas questões que, a fundo, estruturam todo o texto: "é possível enfrentar a pobreza no Brasil?", e, em seu desdobramento mais específico: "pode a sociedade brasileira, com a dotação de recursos que possui, erradicar a pobreza?". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 128) Para resposta à questão, lança-se mão de uma expressão que não é tratada conceitualmente no texto: "riqueza relativa", mas que se permite entender sua utilidade em razão da "relevância conceitual da relação entre as rendas auferidas pelos segmentos extremos

de uma sociedade como um parâmetro econômico de justiça social". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 137) Construindo estimativas da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) *per capta* e da renda familiar *per capta* entre 1977 e 1998, os autores verificam que os valores encontrados variam de cinco a oito vezes a linha de indigência, e de três a quatro vezes a linha de pobreza, pelo que concluem que "uma distribuição equitativa dos recursos nacionais disponíveis seria muito mais do que suficiente para eliminar toda pobreza". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 129) E neste sentido, propõem um exercício hipotético, onde:

> [...] o poder público disporia da capacidade de identificar todos os indivíduos da população pobre e poderia transferir, com focalização perfeita e calibragem precisa entre as famílias, os recursos estritamente necessários para que todos esses indivíduos pobres obtivessem a renda equivalente ao valor da linha de pobreza. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 129)

No exercício proposto, os recursos da transferência teriam como fonte a renda familiar. Assim, para erradicar a indigência – 14% da população brasileira – um montante de R$ 6 bi, ou 2% das rendas das famílias, deveria ser anualmente transferido a um público bem definido, focalizado. E, para superar toda a pobreza, transferir-se-ia 7% da renda familiar, ou R$ 29 bi anualmente (8% incluindo custos operacionais). (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 129) Os autores julgam ser possível também estimar a intensidade com que a pobreza se reduziria em consequência da redução das desigualdades. Simula-se, assim, mais um exercício, comparando os países latino-americanos. Toma-se o Uruguai, país menos desigual – Gini 0,4 – para indicar que, reduzindo a desigualdade (sem afetar a renda média) ao nível daquele país, a pobreza brasileira cairia em 20%. Afirmam os autores que "a partir desse exercício, podemos sugerir que quase dois terços da pobreza no Brasil podem estar associados ao diferencial no grau de desigualdade da distribuição de renda existente entre o Brasil e o Uruguai". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 130)

Para análise do padrão de consumo (terceiro critério), utilizam-se dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV-IBGE) de 1996 e 1997, tendo como referência os 20% de famílias com renda *per capta* próxima à média nacional, com limites de 10% imediatamente anterior e 10% imediatamente posterior à média. A principal constatação é que a alimentação figura como

item principal de consumo dessas famílias, aproximando-se a 47% do total dos valores; uma marca significativa em referência às linhas de indigência e de pobreza, das quais pode representar o quádruplo e o dobro, respectivamente. Observe-se, neste sentido, que a renda domiciliar *per capta* média representa seis vezes a indigência e três vezes a pobreza.

Para análise da desigualdade de renda, os autores: a) estabelecem comparação com outros países; e b) avaliam a evolução dessa desigualdade no período estudado. Para isso, utilizam-se de medidas tradicionais: coeficiente de Gini, índice de Theil e razão entre as rendas médias dos 10% mais ricos com os 40% mais pobres, e dos 20% mais ricos com os 20% mais pobres, para dar conta do grau de justiça social correspondente a cada realidade. Num grupo de 92 países, o Brasil figura como o terceiro entre aqueles com maior desigualdade, com Gini próximo a 0,6. Na razão entre a renda dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres, num grupo de 50 países, o Brasil se destaca como o mais desigual de todos, pois os ricos têm renda até 28 vezes a renda dos pobres, situação confirmada na comparação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres: o Brasil ostenta uma marca superior a 30 vezes a diferença. Diante desse quadro, os autores antecipam a conclusão, em confirmação a seus pressupostos iniciais, de que "o extraordinário grau de desigualdade de renda brasileiro encontra-se no núcleo da explicação do fato de o grau de pobreza no Brasil ser significativamente mais elevado que o de outros países com renda *per capita* similar". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 134)

A análise sobre a evolução das desigualdades internamente, sob os mesmos parâmetros, confirma esses dados, numa razão de 30 para 1 entre os 10% mais e os 40% menos, e de 35 para 1 na relação entre os 20% mais e os 20% menos. O Gini alcança 0,64, e o Theil, 0,91, dados do final da década de 1980, em meio à instabilidade econômica. Há pequenas variações, mas pouco significativas, o que revela o dado mais importante: a desigual distribuição de renda no Brasil preserva um persistente nível de estabilidade.

Em resumo, os autores afirmam que no Brasil "vivemos uma perversa simetria social, em que os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 137) Em conta disso, ressalta-se a importância de se redesenhar as "estratégias de enfrentamento à pobreza" (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 138) a partir da combinação entre crescimento econômi-

co e redução das desigualdades distributivas, de modo a garantir velocidade e eficácia a esse processo.

Apresenta-se, assim, uma estimativa comparada do impacto que teriam alternativamente políticas de crescimento econômico e políticas de redução das desigualdades. Tendo como referência a extensão da pobreza e os níveis de desigualdade em outros países latino-americanos, verifica-se que uma alteração da desigualdade aos níveis do México, por exemplo, reduziria em nove pontos percentuais a pobreza no Brasil e, considerando como parâmetro a Costa Rica, a redução seria de 12,5%. Quanto ao crescimento, estimando-se um saldo anual de 2,75%, a redução da pobreza em 9% só ocorreria num intervalo mínimo de dez anos. Os 12,5% em relação à Costa Rica só seriam atingidos, ao fim desse mesmo período, a um crescimento constante de 4%. Ou seja, a via do crescimento econômico produz efeitos sobre a pobreza, mas num espaço de tempo muito dilatado. Conclui-se, assim, que "a pobreza reage com maior sensibilidade aos esforços de aumento da equidade do que aos de aumento do crescimento". (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 139)

Para esses autores, a experiência brasileira demonstra uma opção inversa, tendo o crescimento sempre como alternativa prioritária, fato demonstrado na decomposição das causas da redução da pobreza sobre a análise da renda familiar entre 1977 e 1997. Tomando-se como referência o ano de 1997, ao identificar-se aí o menor grau de pobreza do intervalo (à exceção de 1986, de caráter particular), verifica-se que todos os movimentos de queda da pobreza devem-se ao crescimento, pois a desigualdade de renda não cede aos movimentos da macroeconomia. Em razão disso, a estratégia de combate à pobreza no período mostrou-se ineficaz. Tendo isso em conta, os autores finalizam reafirmando a sua tese de que o Brasil não é pobre, mas injusto e desigual, por não ter assumido o que seria o "desafio clássico" da modernidade: a realização de um projeto social que combine democracia, eficiência econômica e justiça social. Pois não há no país escassez de recursos, mas uma persistente e intensa desigualdade de renda, com implicações não apenas sociais, mas morais sobre a nação.

A NOÇÃO DE JUSTIÇA SOCIAL COMO MEDIADORA DO DEBATE ENTRE *FOCALIZAÇÃO* E *UNIVERSALIZAÇÃO*

A Constituição Federal Brasileira de 1988 promoveu a formalização da noção de universalização de direitos, uma perspectiva distinta da noção de focalização. Com base nisso, o debate sobre políticas sociais no Brasil, a partir da década de 1990, contrapõe essas duas vertentes: políticas universais *versus* políticas focalizadas. Os argumentos apresentados na defesa da universalidade orientam-se pelo princípio da *equidade*, enquanto a focalização remete-se ao princípio de maior *eficiência* na alocação dos benefícios sobre quem efetivamente necessita. Assim, cada uma dessas tendências sintetiza aspectos da oposição entre *equidade* e *eficiência*, no que tange à aplicação dos recursos públicos na área social. Embora o governo brasileiro, a partir da segunda metade da década de 1990, tenha feito uma opção cada vez mais clara pela focalização, com a implementação de programas sociais específicos neste período, o debate coloca-se num impasse, dado pela relação estabelecida entre essa escolha e os princípios constitucionais universalistas, concernentes à proteção social no país, debate esse, aliás, que pode ser resumido numa questão que transpassa todos os seus aspectos: "quem" é que tem "direito" aos benefícios dessas políticas? Ou "para quem" elas serão direcionadas? Ao definir isso, se definem também os critérios de formulação das políticas, de modo a se ter controle sobre o alcance de seus resultados.

Ponderando posições que possam parecer estanques entre essas duas perspectivas, Kerstenetzky (2006, p. 573) afirma que "apresentar a escolha entre focalização e universalização como uma eleição entre eficiência e equidade não esclarece a totalidade de opções no debate". Neste sentido, a autora discute os limites de cada perspectiva, as contradições presentes no debate e as possibilidades de aproximação ou combinação entre as perspectivas. Segundo a sua interpretação, o ponto de partida para a opção entre as duas alternativas deve ser a concepção acerca da noção de justiça social predominante: se justiça de mercado ou justiça distributiva (centrada no papel do Estado): "[...] a decisão sobre o estilo de política social, se focalizada ou universal, revela-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar". (KERSTENETZKY, 2006, p. 564)

Segundo Kerstenetzky (2006), a noção de justiça de mercado ("mercadocêntrica") dá a este a função de distribuir as vantagens econômicas,

e ao Estado, o zelo pelas condições do seu funcionamento. "Por um lado, a liberdade de escolha dos indivíduos seria maximizada, por outro, a eficiência econômica seria promovida, já que a alocação de recursos seria induzida exclusivamente pelos incentivos do mercado". (KERSTENETZKY, 2006, p. 565) Neste modelo, reserva-se, ainda, ao Estado a responsabilidade por instituir uma rede de proteção social, a exemplo das políticas de renda mínima e seguro desemprego, contra as incertezas inerentes às atividades econômicas. A concepção distributiva ("estadocêntrica"), por sua vez, atribui função complementar ao Estado no processo de distribuição dos recursos e vantagens resultantes das atividades econômicas, considerando que há influência de características "tais como classe, família, cor, gênero, etnia, habilidades e talentos inatos" (KERSTENETZKY, 2006, p. 566) na liberdade de escolha dos indivíduos, restringindo as suas oportunidades políticas, sociais e econômicas, as quais devem ser promovidas por políticas redistributivas, condicionadas, também, ao princípio da eficiência. Assim, a redistribuição de que trata esta concepção é de "oportunidades de realização", principalmente, mais social e política que econômica.

Exposta a noção de justiça social, Kerstenetzky (2006) discute os aspectos inerentes às duas perspectivas políticas (focalização e universalização). A focalização é apresentada em três aspectos distintos: residualismo, condicionalidade e ação reparatória. Como residualismo, a focalização refere-se à destinação das políticas sociais exclusivamente aos segmentos sociais excluídos da integração promovida pela justiça de mercado. "A verdadeira 'política social' seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir [a] todos)". (KERSTENETZKY, 2006, p. 568) Nessa perspectiva, a principal justificativa para a intervenção pública seria o infortúnio, a pobreza proveniente do acaso. Assim, a política social subsume à lógica do mercado e afasta-se da noção de universalização de direitos, desvinculando-se da noção de equidade, de redução das desigualdades. "Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica". (KERSTENETZKY, 2006, p. 569)

Como condicionalidade, a focalização busca atingir a eficiência na resolução de um problema específico, optando por um foco, pautada num conjunto de conhecimentos acerca da realidade – demográficos, sociológi-

cos, territoriais e econômicos, além dos resultados de políticas anteriores, sendo a eficiência dos gastos, condição para novos investimentos. Por fim, a focalização como ação reparatória visa restituir o acesso a direitos formais universais a grupos que deles tenham sido afastados em razão da dinâmica mercadológica, de distribuição desigual de oportunidades, inclusive herdadas de gerações anteriores. Sua relação com direitos sociais universais a põe em complementaridade às políticas de universalização. Sob essa perspectiva, a focalização pode assumir foros de redistribuição compensatória, com distribuição de bolsas, bens e serviços, "resguardando o direito universal à vida" (KERSTENETZKY, 2006, p. 571); ou de redistribuição estrutural, implementando reformas profundas na estrutura distributiva, atingindo as desigualdades socioeconômicas, tornando efetiva a realização de direitos políticos, civis e sociais.

Quanto às políticas universais, a autora destaca que também essas se orientam por princípio de eficiência (eficiência social dos gastos sociais) e ética, notadamente na economia de recursos gastos com monitoramento, avaliações, e redesenhos que a focalização exige, além de custos intangíveis, como a criação de estigmas, sem contar os resultados políticos mais seguros ou garantidos na universalização. No que tange à ética, a universalização coletiviza os direitos de cidadania, prima pela igualdade e desvincula-se das determinações do mercado; predomina aí o Estado de Bem-estar.

AJUSTE ECONÔMICO E ENFRENTAMENTO DA POBREZA SINTETIZADOS NA OPERAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS FOCALIZADOS

É com base na noção de universalização que a Constituição Federal de 1988 é tomada por muitos como a expressão maior da efetiva redemocratização do Estado brasileiro; a Carta Magna de uma nação que põe em pé de igualdade todos os seus cidadãos, garantindo-lhes direitos homogêneos, numa resposta altiva ao seu passado de agruras, de cerceamentos e desigualdades. Dessa perspectiva, a promulgação da Constituição teria criado as condições para a ampliação e universalização dos direitos de cidadania no Brasil, mas a expectativa que criou foi de curtíssima duração, pois já na década de 1990 várias reformas foram adotadas, na linha de dissolução desses direitos, atendendo aos ajustes requeridos pelo modelo adotado na gestão

político-econômica, o neoliberalismo, negligenciando, assim, a agenda social do país. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008)

Ao tratar desse tema, Anete Ivo (2008) considera que a consolidação dos direitos sociais no Brasil se deu tardiamente e coincidiu com um momento em que no cenário internacional dava-se um processo de redução do papel do Estado e crise nos sistemas de proteção social.[15] Configura-se, assim, no contexto brasileiro, um quadro ambivalente entre inclusão e exclusão, que dará a tônica dos encaminhamentos para a resolução da "questão social"[16] no país. Para Ivo (2008, p. 187), durante os anos 1990 o tratamento da questão social no Brasil sofreu uma "reconversão" de sentido, saindo da perspectiva da "inclusão social universalizada e de proteção" para a operação de "programas mitigadores, setorializados e focalizados da pobreza".

Na década de 1990, o Brasil aderiu às condições impostas pela economia internacional para adequar-se aos movimentos de uma economia competitiva global, e os ajustes requeridos nesse processo incidiram negativamente sobre os direitos sociais postulados pela Constituição. Para Graça Druck (1996, p. 29), esse fato corresponde às determinações do "projeto político neoliberal", representado nas proposições do "Consenso de Washington" para a consolidação de sua hegemonia mundial, cujos objetivos principais resumem-se em "estabilização da economia (corte no déficit público, combate à inflação)", "'reformas estruturais' com redução do Estado", dando permissividade às privatizações, à "desregulação dos mercados e liberalização financeira e comercial" e ao crescimento econômico condicionado à "abertura da economia" ao capital estrangeiro. (DRUCK, 1996, p. 30)

Em verdade, esse cenário articula três processos que fazem parte de um mesmo movimento: a reestruturação produtiva, a globalização da economia e a assunção do projeto neoliberal. Como afirma Druck (1996, p. 29),

---

15 Embora desenvolva esse tema de uma perspectiva mais ampla em 2008, Ivo já o pôs em discussão desde 2004.

16 Basicamente, a existência de uma questão social põe em evidência as dificuldades de uma sociedade para atender às exigências que lhes são inerentes, remete à correspondência entre seus estatutos formais e as condições objetivas de realização. Robert Castel (1998, p. 30), buscando uma definição para o tema, afirma que essa questão é "um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade [...] para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência". Classicamente, a questão social corresponde à constatação do "divórcio entre uma ordem jurídico-política, fundada sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos, e uma ordem econômica que acarreta uma miséria e uma desmoralização de massa".

"o neoliberalismo é um projeto político e econômico e constitui o arcabouço ideológico ideal para consolidar a reestruturação produtiva no contexto da globalização"; assim, é da perspectiva da globalização que esses processos se instauram como a consagração de um novo estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Aos auspícios da globalização, deflagram-se transformações de caráter econômico, social, político e cultural. Em tese, com a consolidação da reestruturação produtiva, que propicia uma pujante renovação dos parques tecnológicos, constroem-se as condições para o desenvolvimento e o crescimento da economia, mas simultaneamente promove-se uma verdadeira revolução na divisão do trabalho, reduzindo significativa e irreversivelmente os postos empregatícios, com consequências nefastas sobre as condições de vida da classe trabalhadora, redundando no incremento e no aprofundamento da pobreza e da miséria.

É ainda nesse contexto que se verifica o surgimento de empresas de micro, pequeno e médio porte nos setores produtivo e de serviços, funcionando como "redes de subcontratação" (DRUCK, 1996, p. 23), num processo de terceirização de atividades das grandes empresas e mesmo do Estado. Nessa rede, opera-se uma verdadeira reformulação das relações de produção, com extensiva precarização tanto das condições, quanto das relações e remuneração do trabalho. Na esfera macro, a globalização representa, ainda, uma "radicalização dos processos de concentração e centralização de capitais" (DRUCK, 1996, p. 23) e subsequente supremacia do capital financeiro sobre o produtivo, o que nas economias menos consolidadas leva à instauração de forte instabilidade econômica, com consequências desastrosas sobre o conjunto da sociedade, notadamente sobre as condições de vida da população pobre.

Analisando essa questão, Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 28) afirmam que, ao aderir ao movimento neoliberal, o Estado brasileiro assumiu "como principal função a de [um] Estado ajustador da economia nacional à economia internacional" e, nesse cenário, a Constituição Federal tornou-se uma espécie de empecilho ao desenvolvimento. O neoliberalismo recria, assim, as condições sociais instáveis experimentadas na ascensão da modernidade, e, mais uma vez, o mundo entra em ebulição a partir das transformações orientadas para o mundo produtivo, o mundo do trabalho.

> A opção pelo ajuste econômico no Brasil, como em outros países, sobretudo nos denominados emergentes, teve como consequência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do

> trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com consequente ampliação e aprofundamento da pobreza, que se estende, inclusive, para os setores médios da sociedade. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 27)

O mercado de trabalho, desde a criação dos primeiros mecanismos de proteção social no Brasil, que remonta aos anos 1930, sempre funcionou como um mecanismo de inclusão e simultaneamente de exclusão social. Desde essa época, "ser cidadão significava ter carteira [de trabalho] assinada e pertencer a um sindicato". (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 26) Na década de 1990, o desemprego estrutural e a precarização dos postos de trabalho, associados à reformulação do perfil dos trabalhadores exigidos pelo novo estágio da produção, tornaram-se os elementos excludentes por excelência, e as condições de vida a que a maior parte da população se vê colocada põem em xeque a noção de cidadania. Como observa Ivo (2008, p. 188), "opera-se [...] uma ruptura estrutural entre os planos social, econômico e político".

Essa autora demonstra como a reorientação da agenda social em torno da luta pela erradicação da pobreza produz uma separação entre pobreza e trabalho, desconsiderando as causas estruturais do fenômeno, tomando as causas como efeitos e colocando a questão social e de enfrentamento da pobreza "fora do âmbito dos seguros e direitos sociais dos trabalhadores". (IVO, 2008, p. 172)[17] As políticas de transferência de renda focalizada, adotadas nos anos 1990, se dão, assim, "à margem do campo da proteção social" e constituem-se em "ações de urgência, de caráter mitigador e compensatório da assistência à pobreza, para grupos selecionados". (IVO, 2008, p. 187)

Seguindo uma abordagem semelhante, Silva, Yazbek e Giovanni (2008) analisam os PTR no bojo do Sistema de Proteção Social e corroboram o fato de a adoção desses programas dar-se num contexto em que o modelo *Welfare State* não responde mais às questões sociais, de enfrentamento à pobreza e ao desemprego. Esses autores entendem que a concepção de políticas de transferência de renda, ou mais especificamente dos programas sociais dessa natureza, orienta-se por distintas perspectivas teóricas: na perspectiva neoliberal, são, de fato, programas de cunho compensatório

17 Para acessar as discussões iniciais sobre esse tema no Brasil, ver Anete Brito Leal Ivo. *Metamorfoses da questão democrática,* 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ivo/ivo.html>.

e residual, substitutos de formas complexas de proteção; de uma perspectiva distributiva, os programas têm caráter inclusivo e complementar aos serviços básicos prestados pelo Estado; por fim, uma perspectiva de transitoriedade entende esses programas como medida necessária à inserção profissional e social.

Partindo desses elementos, os autores julgam possível "desvendar o significado do desenvolvimento histórico e a natureza desses programas no Brasil" (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 43), destacando a possibilidade de duas perspectivas teóricas para o caso brasileiro:

c. uma perspectiva neoliberal em favor do mercado, que toma os programas como residuais e compensatórios, num quadro social de exclusão e desemprego, tido como inevitável, e orientando-se, assim, para "a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho" (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 43); e

d. uma perspectiva da "cidadania universal" ou "redistributivista", com focalização positiva para a inclusão digna de todos.

Considera-se que as pioneiras experiências locais, desenvolvidas em alguns municípios brasileiros e no Distrito Federal, tinham essa perspectiva cidadã, mas, após a ampliação ao âmbito nacional, verificou-se a migração para um matiz neoliberal, de modo que os resultados obtidos "parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigência ou de mera sobrevivência". (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 44) Uma constatação, aliás, feita também por Ivo (2008, p. 201), considerando que a focalização em segmentos selecionados da população cria uma "hierarquia de categorias de posições de proteção", estratos de cidadania que se convertem em "formas de reconhecimento social".

Essa situação, contudo, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), sofre um corte a partir do ano 2004, com a implementação do Programa Bolsa Família que, adicionado a um conjunto de outras medidas, como o reajuste regular do valor do salário mínimo, promove transformações positivas no quadro da distribuição de renda. O debate sobre a transferência de renda no Brasil é classificado por esses autores em cinco distintos momentos, dos quais os dois últimos compõem-se da implementação dos programas na-

cionais, sendo um bloco formado por aqueles do final do governo Henrique Cardoso, entre 2001 e 2002, de marcada perspectiva neoliberal, e o outro do governo Lula, a partir de 2003,[18] com transformações quantitativas e qualitativas para a "construção de uma Política Pública de Transferência de Renda". (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 99) O "carro chefe" dessa política é o Programa Bolsa Família, que a partir de outubro de 2003, através da Medida Provisória nº 132, passou a unificar os quatro principais programas existentes, três deles instituídos no governo anterior: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, e o Cartão alimentação, instituído na nova gestão. No mesmo processo foi arrolado o Cadastro Único do Governo Federal, cuja operacionalização constitui o objeto do presente estudo.

Ao analisar o PBF, Anete Ivo (2008) o faz cotejando com os princípios de Seguridade postulados na Constituição Federal. A "reconversão" (2004) a que ela se refere diz respeito ao padrão da transição de princípios universalistas de um Estado de Bem-estar incompleto para a adoção de programas focalizados e flexíveis. Este processo envolve algumas características, como uma retórica em favor da pobreza e na desconstrução da seguridade social; uma ênfase na monetarização da assistência através das transferências monetárias diretas; uma divisão de responsabilidade entre o Estado e a sociedade etc. Ela conclui mostrando que o resultado desse processo significou os limites do conflito redistributivo restrito à base da pirâmide social e de renda (2004). Em relação aos princípios que orientaram a concepção dos direitos sociais na Constituição de 1988, a autora distingue os direitos sociais básicos à assistência de caráter constitucional, como o BPC, dos programas focalizados, como o Bolsa Família. (IVO, 2008)

O BPC, colocado em vigor a partir de 1996, mas criado pela Constituição de 1988, representa a concessão de "um salário mínimo de benefício mensal à pessoa [deficiente] e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família". (BRASIL, 1988, Art. 203) Ivo (2008) destaca características básicas que diferenciam esses programas: a primeira está no valor do benefício concedido, que, no caso do BPC, é de um salário mínimo, o qual, em 2008, período da análise, era de R$ 415,00, podendo representar, por sua interpretação, uma mudança qualitativa no padrão de vida das famílias beneficiárias; enquanto

18 Para detalhes dessa classificação, ver Silva, Yazbek e Giovanni, 2008, cap. II.

o Bolsa Família tem seus limites mínimo e máximo, para o mesmo período, estabelecidos em R$ 20,00 e R$ 182,00 respectivamente, variando segundo seus critérios de seleção e concessão. Para a autora, a limitação do valor do benefício abaixo de um salário mínimo estabelece um limite de ascensão, "segmentando esses beneficiários no limite da pobreza". (IVO, 2008, p. 193) Mas a principal característica de diferenciação destacada pela autora está na condição de "direito" do BPC, que não contempla o PBF.

O Bolsa Família é um programa que associa à transferência de renda feita pelo Estado uma contrapartida das famílias beneficiárias, as chamadas "condicionalidades", referentes à realização de "exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular". (BRASIL, 2004b, Art. 3º) Esse elemento faz com que o Programa seja considerado por alguns como sendo de natureza transversal, de promoção do "acesso a direitos sociais básicos", como forma de "combater a miséria e a exclusão social" para a "emancipação" dos beneficiários. (WEISSHEIMER, 2006, p. 25) Considerando essas características e a extensão de sua cobertura, Weissheimer (2006, p. 26), por exemplo, afirma que o Bolsa Família inaugurou "uma nova agenda social no Brasil.

Embora a análise desse autor esteja ancorada em alguns dados de avaliação do Programa, é necessário cautela ao tomá-lo em tão elevada condição. A exigência de cumprimento das condicionalidades, por exemplo, contradiz as condições postas para o acesso aos serviços de saúde e educação. É possível admitir, como fazem Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 139), que essa exigência possa desempenhar um peso simbólico importante para "romper com o viés assistencialista" dos programas sociais, mas, como observa Ivo (2008, p. 196), a deficiência na prestação desses serviços "pode estabelecer uma ralação de não- equivalência no 'contrato' entre os cidadãos e o Estado". Obviamente, não se pode afirmar que haja aí necessariamente uma "quebra" de contrato, afinal, o que cabe ao Estado nessa relação, *stricto sensu,* é o repasse dos recursos, o que se faz regularmente. Mas essa é uma situação reveladora da desvinculação entre a execução do Programa e os direitos constitucionais que, ao lado do funcionamento regular da transferência de renda, seguem deficitários. Mas Ivo (2008) também ressalta que esse processo pode ter um efeito positivo, se vier a incidir sobre a ação governamental como estímulo à correção das deficiências.

Há também o problema dos valores referenciais para o Programa. Em 2001, quando o Bolsa Escola foi lançado, a linha de corte para seleção de beneficiários era de R$ 90,00 *per capta* mensal, então metade do salário mínimo. (BRASIL, 2001d) O Bolsa Alimentação tinha a mesma referência, famílias com renda de zero a meio salário mínimo *per capta* mensal. (BRASIL, 2001j) O Auxílio Gás também tinha como linha de corte meio salário mínimo *per capta*. (BRASIL, 2002b) E o Cartão Alimentação, criado já pelo novo governo, em 2003, também sustentou a mesma referência. (BRASIL, 2003a) Ou seja, até a criação do Bolsa Família, a linha de pobreza, tomada por linha de corte para seleção de beneficiários dos PTR que foram nele unificados, era de meio salário mínimo. O PBF, porém, estabeleceu um valor desvinculado do salário, e classificou seus beneficiários em "pobres" – com renda *per capta* mensal de até R$ 100,00 – e "extremamente pobres" – com renda *per capta* familiar de R$ 50,00. Isso, em 2003, equivalia a 41,7% e 20,8% do salário mínimo respectivamente; em 2004, 38,4% e 19,2%; e em 2005 33,3% e 16,6%. A partir de 2006, os valores começaram a ser elevados, mas longe de alcançar a antiga linha de referência, principalmente em razão dos reajustes reais e regulares do salário mínimo, que fez aumentar a distância entre os parâmetros.

Silva, Yazbek e Giovanni (2008) consideram preocupante esta que chamam de "redução drástica" no valor de referência, principalmente por sua desvinculação do parâmetro salarial, que pode redundar numa crescente redução dos parâmetros de definição da pobreza e indigência no país. Anete Ivo (2008), por sua vez, ainda tendo como referência a natureza da redistribuição e o montante da transferência, considera também que os reduzidos valores pagos pelo Bolsa Família revelam a subordinação das políticas sociais aos ajustes da política econômica. Ademais, a dissociação dos valores do parâmetro do salário mínimo estabelece desigualdades em relação a outros benefícios e pode, em caso de não reajuste, rebaixar o patamar de sobrevivência.

Mas o Bolsa Família não se diferencia dos programas anteriores unicamente por suas referências monetárias, afinal, embora a linha de corte de parte daqueles programas tivesse um parâmetro definido, ancorado no salário mínimo, os benefícios pagos não eram também significativos. O PBF aprimora a focalização, pois a gradação dos benefícios restringe o seu público-alvo. Está clara a opção pela população "extremamente pobre", que tem um benefício básico garantido, independente do cumprimento de condi-

cionalidades. É, sem dúvida, um programa importante e necessário, pois da mesma forma que a fé sem obras é morta, como afirma a mensagem bíblica (BÍBLIA , 1990, Tg 2: 17),[19] pouco vale reconhecer a existência de miseráveis e delegar unicamente à necessidade de construção de mudanças estruturais a resolução de sua situação. A fome não espera! Mas isso não faz do Programa a solução da pobreza, como a propagandização de seus resultados sugere.

Por fim, é importante ressaltar um dado aparentemente controverso nesse refinamento da focalização feito pelo Bolsa Família. Embora o Programa restrinja metodologicamente o seu foco, seus resultados demonstram que ele aumenta a abrangência da cobertura. Ao estabelecer uma espécie de "piso mínimo de renda familiar no país", como analisa Almeida (2004, p. 15), o PBF incorpora uma ampla parcela da população que não se enquadrava nos critérios anteriores, por não ter crianças ou gestantes na família, por exemplo, ou que não era alcançada pelos programas devido a uma série de questões, dentre as quais o estabelecimento de cotas de cadastramento de beneficiários. Como isso é fruto de uma focalização cada vez mais precisa sobre um público específico, a forma de identificar esse público se torna, assim, a chave de funcionamento do Programa.

19 "Meus irmãos, se alguém diz que tem fé, mas não tem obras, que adianta isso? Por acaso a fé poderá salvá-lo? Por exemplo: um irmão ou irmã não têm o que vestir e lhes falta o pão de cada dia. Então alguém de vocês diz para eles: 'Vão em paz, se aqueçam e comam bastante'; no entanto, não lhes dá o necessário para o corpo. Que adianta isso? Assim também é a fé: sem as obras, ela está completamente morta". (BÍBLIA, 1990, Tg 2: 14-17)

FOCALIZAÇÃO SEM *FOCO*: FRAGMENTAÇÃO DOS PRIMEIROS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FOCALIZADOS

Este capítulo faz uma análise sintética sobre os programas focalizados de transferência de renda, implementados pelo governo federal brasileiro antes da criação do Cadastro Único e mesmo durante os primeiros meses de implantação deste cadastro, dando destaque à dinâmica e aos critérios utilizados para a seleção de beneficiários e identificando os principais problemas enfrentados nesse processo. A análise demonstra que, desde meados da década de 1990, o governo tem operado com PTR com condicionalidades, focalizados nas famílias de "baixa renda", ou seja, a parcela da população cuja renda *per capta* mensal não ultrapassa meio salário mínimo oficial. Em função disso, entre 1996 e 2002, criaram-se o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) (1996); o Bolsa Escola – Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação (2001) –, o Bolsa Alimentação – Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (2001) – e o Auxílio Gás (2002). De uma forma geral, observa-se que a implantação desses programas exigiu a criação de bases de dados centralizadas e específicas, fazendo com que cada programa, à exceção do Auxílio Gás – que será analisado mais à frente (na segunda parte do livro) –, tivesse a sua própria fonte de informações, embora em essência todos eles fossem destinados a um mesmo público, a população designada como sendo de "baixa renda". Contudo, os dados coletados no processo de cadastramento não correspondiam à família integralmente, mas apenas aos membros que atendiam aos critérios estabe-

lecidos por cada programa, o que limitava bastante os usos das informações geradas a partir deles.

PETI – PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL[20]

O PETI foi um programa implantado gradualmente e de forma bastante diversificada no Brasil. Cumpriu uma etapa da realização do, assim chamado, "Compromisso pela Criança", celebrado entre o Governo Federal, os governos estaduais e instituições da sociedade civil, dentre as quais representações do empresariado brasileiro. O programa se desenvolveu sob influência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), instituição coordenadora do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), direcionado a um grupo de países do qual o Brasil faz parte desde o início da década de 1990. (BAHIA, [199-?], BRASIL, 1998; CAMPOS, 1998)

Em 1996, ano em que foi assinado o Termo desse Compromisso – no qual constava, dentre as atribuições dos governos, "promover e apoiar iniciativas de emprego e geração de renda" e estimular "a permanência e o sucesso escolar das crianças e adolescentes" desenvolvendo atividades laborais de risco (CAMPOS, 1998, p. 5) –, decidiu-se pela realização de um trabalho conjunto, direcionado às áreas apontadas no diagnóstico sobre o trabalho infantil no país, elaborado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, instituição vinculada ao Comitê Diretivo do IPEC, priorizando inicialmente áreas onde a mão de obra infantil era utilizada em grande escala, e cujo indicador de desenvolvimento social estivesse abaixo da média nacional. E assim, em 1996, o PETI foi implantado como um projeto piloto na área das carvoarias do Mato Grosso do Sul e, em 1997, foi ampliado para os canaviais de Pernambuco e para a região do sisal e das pedreiras no estado da Bahia.

Sendo fruto da articulação entre instituições públicas e privadas, o PETI condicionou-se, desde o início, à natureza dessas relações e contou com as experiências já desenvolvidas em cada região contra o trabalho in-

20 O material principal do qual nos servimos para a descrição do PETI foi o Relatório de Avaliação do Programa, elaborado pelo Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, sob a coordenação da Profª Drª Marta Silva Campos, referente ao período 1996-1997.

fantil, tendo sido estabelecido, inclusive, como critério de seleção das áreas para a sua implantação, a existência de organização e mobilização social que pudesse ser empregada para os fins do Programa. Sua implantação pressupunha também, dentre outros aspectos, a elaboração de um diagnóstico, de caráter quantitativo e qualitativo, da situação de trabalho infantil na região selecionada, o que tornava indispensável essa articulação entre amplos setores da sociedade e as esferas governamentais. Aliás, o PETI sustenta como uma de suas características a realização de articulação ampla também em nível de governo, constituindo-se numa "ação interministerial" entre as áreas da Previdência e Assistência, do Trabalho, Educação e Desporto, Saúde, Justiça e Casa Civil. (CAMPOS, 1998) Os critérios de elegibilidade de beneficiários pautavam-se, além do tipo de relação com o trabalho, na faixa etária e na situação domiciliar, considerando-se a relevância do trabalho infantil para a composição da renda e sobrevivência familiar. A "Bolsa Criança Cidadã", instituída pelo Programa, viria, neste sentido, compensar a necessária desvinculação das crianças do processo de geração de renda da família.

Em Mato Grosso do Sul,[21] estado selecionado para a realização da primeira experiência do PETI, o projeto que deu existência ao Programa foi elaborado pela Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul (PROMOSUL) e pelo Escritório Regional da Secretaria de Assistência Social. A sua execução, dada a partir de maio de 1996,[22] uniu a PROMOSUL e a Secretaria de Educação daquele estado, além das secretarias municipais de Assistência Social, Educação e Saúde. Os parâmetros que orientaram as metas estabelecidas no Programa, bem como o cadastramento dos potenciais beneficiários, consistiam de dados referentes ao perfil das carvoarias e das famílias de algumas localidades e à situação na educação e no trabalho, concernentes às crianças e aos adolescentes. Aos municípios, coube a tarefa de cadastrar as famílias beneficiárias e repassar-lhes as bolsas, definidas em R$ 50,00 por criança cadastrada.

Em Pernambuco, atribui-se à pesquisa realizada pelo Centro Josué de Castro, entre 1992 e 1993, a referência principal do movimento de combate

---

21 Em Mato Grosso do Sul, a Bolsa Criança Cidadã recebeu o nome de "Vale Cidadania".

22 Não está claro para nós a cronologia de concepção do PETI, uma vez que o Termo de Compromisso que lhe confere existência é de setembro de 1996 e o estado do Mato Grosso do Sul já o implementara desde o mês de maio. Ao que parece, considerando que o Fórum Nacional é de 1994, em setembro de 1996 o Compromisso foi apenas ratificado, o que pode ser exemplificado pelo fato de o Brasil ser vinculado ao IPEC desde o início da década.

ao trabalho infantil. A articulação entre governo e sociedade civil, porém, data de abril de 1996, e a concepção do programa deve-se aos resultados de eventos realizados no segundo semestre daquele ano,[23] tendo a sua implantação ocorrido em janeiro de 1997. A Secretaria de Trabalho e Ação Social do estado desenvolveu o "Cadastro Geral dos Municípios", para identificar as crianças trabalhando na atividade canavieira na zona rural, bem como a situação dessa população em relação à escolaridade. O cadastramento ficou ao encargo das prefeituras, com o apoio dos sindicatos das localidades visadas. Pelos critérios estabelecidos, permitiu-se a inclusão de crianças que não trabalhavam nas atividades em questão, mas cujas famílias trabalhavam, inaugurando, assim, o caráter preventivo do Programa. O valor da bolsa foi definido em R$ 50,00, mas cada família podia ter acesso ao máximo de três bolsas, sendo que sua distribuição era escalonada da seguinte forma: uma bolsa para dois filhos, duas bolsas para três ou quatro filhos e três bolsas para cinco filhos ou mais, atendendo ainda ao critério da faixa etária entre sete e quatorze anos. Campos (1998, p. 61) aponta para o acúmulo de trabalho sobre as equipes municipais para o "cadastramento e inscrição de crianças e adolescentes, a seleção e capacitação de monitores e a construção e adequação de espaços".

Na Bahia, as mobilizações contra o trabalho infantil nas atividades do sisal datam da década de 1960, envolvendo a Igreja e instituições sociais privadas, motivadas pela periculosidade, pela insalubridade e por todos os danos causados por essa atividade. Já em meados da década de 1990, o Ministério do Trabalho instalou o "Núcleo Estadual de Combate ao Trabalho Infantil", com o fito de realizar inspeção sobre a situação, cujos resultados puseram o estado na relação prioritária do Fórum Nacional para a instalação do PETI. (CAMPOS, 1998) No segundo semestre de 1996, foi instituída no estado uma "Comissão Interinstitucional" visando à elaboração do seu projeto para erradicação do trabalho infantil. Essa Comissão promoveu uma "Oficina de Planejamento" para a construção de um "Plano de Ações Integradas", no qual foram traçados os princípios do que viria a ser o PETI no estado.

23 "Seminário Estadual para a Eliminação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente", em agosto, e "Oficina de Trabalho sobre 'Estratégias de Política Pública de Atenção a Segmentos Excluídos'", em dezembro. (CAMPOS, 1998, p. 38)

A Secretaria do Trabalho e Assistência Social (SETRAS), instituição responsável pelo programa no estado, firmou convênio com o Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (CRH-UFBA) para o cadastramento das famílias a serem beneficiadas pelo PETI. Os cadastros, em verdade, compuseram uma pesquisa mais ampla realizada pelo Centro: a pesquisa "Criança Cidadã". "Foram quantificadas a população infanto-juvenil, a sua parcela trabalhadora no sisal, em outras atividades, além da matriculada em escolas". (CAMPOS, 1998, p. 74) Junto a outros levantamentos realizados no estado, os resultados da pesquisa "constituíram o Cadastro de Informações Municipais que concentra todas as informações do Programa". (CAMPOS, 1998, p. 74)

Os critérios de elegibilidade foram flexionados para permitir que também as crianças e adolescentes trabalhadores das pedreiras – atividade correlata ao sisal no emprego de mão de obra infantil – fossem incluídas. Desde o início foram adotados critérios preventivos para a seleção, pelo que admitiu-se a inclusão de crianças que não trabalhavam diretamente nessas atividades, mas cuja família o fazia. De todo modo, isso teve seu limite dado pelo impedimento de inclusão de crianças cujo risco social estava apenas no fato de residirem na região e cujas famílias se encontravam em situação de carência. Posteriormente, o nível de renda foi incorporado enquanto critério seletivo. Quanto à bolsa paga às famílias, o valor foi definido em R$ 25,00. Na estrutura organizacional de operacionalização do Programa, foi instituído um "Grupo Gestor" para o seu monitoramento, com prerrogativa para autorizar o pagamento de bolsas, bem como para a suspensão ou exclusão de beneficiários, mediante controle sobre o cumprimento das condicionalidades estabelecidas, no tocante à frequência escolar.

Esses dados apresentam uma caracterização geral sobre os princípios do PETI em seu período inicial, quando se observa que não havia critérios uniformes para a implementação do Programa, especialmente para a seleção de seus beneficiários, situação sobre a qual, com o passar do tempo, serão emitidas normas corretivas. Faz-se necessário destacar, nesse aspecto, as características desse programa em relação ao processo de cadastramento e seleção de beneficiários. A Portaria n.º 2.917, de 12 de setembro de 2000, ao estabelecer as diretrizes do PETI, indica que o Programa é destinado prioritariamente a "famílias com renda per capta de até ½ salário mínimo". (BRASIL, 2000, Anexo, item 3) O cadastro dessas famílias deve obedecer ao modelo formulado pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS),

órgão no qual se localizará a base de dados nacional do programa, o "Sistema Nacional de Informações Gerenciais". A relação do governo federal se dá diretamente com a esfera estadual, e não a municipal; assim, é o órgão gestor da Assistência Social no estado que se responsabiliza por validar e encaminhar ao Governo Federal (SEAS) os cadastros dos beneficiários e por realizar o diagnóstico socioeconômico das áreas priorizadas. (BRASIL, 2000Anexo, itens 5.6- 6.2) De todo modo, é o município o responsável por cadastrar as famílias beneficiárias, inclusive inserindo "critérios complementares" no processo de seleção, viabilizando assim o "Cadastro de Informações Municipais", que alimentará o Sistema Nacional. Mas é à instância estadual que seus dados serão remetidos, e é a esse nível que seus eventuais problemas serão dirimidos.

As iniciativas em favor da normatização do PETI, porém, parecem não ter alcançado um nível satisfatório de correção dos problemas gerados em sua implementação. É o que se verifica, por exemplo, no resultado de uma auditoria do TCU realizada entre setembro e outubro de 2001 sobre o Programa. Em seu relatório, o Tribunal apontou o que seriam os principais óbices ao alcance dos objetivos do PETI, dentre os quais estavam, de um lado, a inexistência de dados precisos sobre o número de crianças que correspondiam ao perfil do Programa e, de outro, a heterogeneidade dos mecanismos de inserção de beneficiários entre estados e regiões do país.

A auditoria verificou que, dos municípios contemplados pelo PETI em todo o Território Nacional, 55% não dispunham de dados sobre o público-alvo do Programa, e dos que possuíam (41%), a maioria se pautava apenas em estimativas pouco consistentes, configurando uma séria dificuldade das administrações locais para a construção de dados confiáveis à execução do Programa e gerando, além disso, um outro nível de dificuldade: o de aferir os resultados do Programa, pela falta de um parâmetro definido. As poucas experiências tidas como bem sucedidas são apresentadas como casos isolados, a exemplo do ocorrido no estado da Bahia, como relatado acima. Assim, já nesse relatório do TCU, aponta-se para a necessidade premente de criação de um cadastro consistente e uniforme sobre o público-alvo do PETI.

Com o fito de prevenir as distorções que se dão na aplicação do Programa, dada pela baixa clareza sobre seus objetivos e, sobretudo, pela precariedade de estatísticas para a sua execução e acompanhamento, o TCU sugere ao governo a implementação de ações para uniformização da me-

todologia de identificação e dos critérios de inclusão das famílias beneficiárias e a construção de um cadastro para identificação e quantificação das crianças em situação de trabalho infantil. Coincidentemente (ou não) esse é o período em que começa a vigorar o Cadastro Único do Governo Federal, do qual o PETI, por força da lei, deverá fazer uso. Assim, em resposta às recomendações feitas pelo Tribunal de Contas, em versão preliminar do Relatório enviada à SEAS, o Gestor do Programa afirma que o Cadastro Único deverá corrigir os problemas de identificação e quantificação do público-alvo. Em conta disso, o TCU expressa sua expectativa sobre o novo cadastro, enquanto instrumento de racionalização e unificação dos bancos de dados concernentes aos programas sociais federais, mas ressalta que os resultados desse cadastro condicionar-se-ão às formas em que se dará a coleta de dados e ao nível de controle social sobre esse processo. (BRASIL, 2001k)

BOLSA ESCOLA – PROGRAMA NACIONAL DE RENDA MÍNIMA VINCULADO À EDUCAÇÃO[24]

O Programa Bolsa Escola foi criado em 13 de fevereiro de 2001, através da Medida Provisória n.º 2.140/2001, convalidada pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, sob a gestão do Ministério da Educação. Esse é um programa que estabelece relação direta entre União e Município, constituindo-se em "instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas" (BRASIL, 2001h, Art. 1º, § 1º) e cuja implementação ancora-se na formação de um Cadastro Nacional de Beneficiários. A inclusão dos municípios no programa dar-se-ia mediante assinatura de Termo de Adesão. (BRASIL, 2001h)[25]

Na criação do Bolsa Escola, instituiu-se a figura do "agente operador", designação que encerra um conjunto de atribuições delegadas à CEF:

24 A Medida Provisória n.º 2.140/2001, que cria o programa Bolsa Escola, e a Lei n.º 10.219/2001, que a convalida o nominam como Programa Nacional de Renda Mínima "vinculada" à educação, enquanto no Decreto n.º 3.823/2001, que aprova o seu Regulamento, o nome apresentado é Programa Nacional de Renda Mínima "vinculado" à educação. Por uma questão exclusivamente de sintaxe, aqui será considerada a última alternativa.

25 Ver Art. 2º, inciso I; Art. 5º, inciso I.

> I - o fornecimento da infraestrutura necessária à organização e manutenção do cadastro nacional de beneficiários;
>
> II - o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;
>
> III - a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; e
>
> IV - a elaboração dos relatórios necessários ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do programa por parte do Ministério da Educação. (BRASIL, 2001h, Art. 1º, § 4º)

Observa-se que, de forma semelhante ao que se buscou fazer no PETI, o Bolsa Escola traz já de início a ideia de uma base de dados centralizada, um cadastro específico para os beneficiários do programa, agora, porém, inovado com um sistema externo de processamento de dados. À CEF cabe criar esse novo sistema, operá-lo e a partir dele definir a "logística de pagamento dos benefícios". O programa é destinado às famílias (não aos indivíduos), e a seleção dessas famílias obedecerá a um corte de renda a ser definido pelo Governo Federal, considerando que tenham em sua composição "crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento". (BRASIL, 2001h, Art. 2º, inciso II) Neste ponto, explicita-se a vinculação à educação, que vem não como um aditivo do programa, mas como uma contraparte das famílias beneficiárias.

Quanto aos valores pagos, o Bolsa Escola é bem mais modesto que o PETI, estipulando um valor mensal de R$ 15,00 por criança (entre seis e 15 anos), limitando-se a três crianças por família, pelo que a "bolsa" pode alcançar o valor máximo de R$ 45,00 por mês. Esse dinheiro seria repassado diretamente às famílias, tendo como titular prioritário as mães das crianças beneficiárias ou responsável equivalente. (BRASIL, 2001h, Art. 4º, caput e, § 2º) Para fins de conceituação, definiu-se família como "a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros". (BRASIL, 2001h, Art. 4º, § 1º) Vale ressaltar ainda que a inclusão no Programa Bolsa Escola era vedada aos beneficiários do PETI (BRASIL, 2001h, Art. 7º), o que sugere tratar-se de um mesmo público, além de certa similaridade das finalidades dos dois programas.

O Bolsa Escola era submetido ao acompanhamento de um conselho de controle social, composto por membros do poder público e da socie-

dade civil. (BRASIL, 2001h Art. 2º, inciso IV) Dentre as suas atribuições, esse conselho deveria aprovar a relação das famílias cadastradas pelo Município para receberem o benefício. (BRASIL, 2001h, Art. 8º, inciso II). Além disso, os cadastros estariam sujeitos à compatibilização periódica por parte do Ministério da Educação, em referência aos indicadores econômicos e sociais dos seus respectivos municípios (BRASIL, 2001h Art. 5º, § 3º), cujos resultados poderiam levar à exclusão de famílias excedentes ou à restituição do cadastro aos municípios para sua adequação. Esse dado indica que, embora a CEF atuasse na operação do cadastro, a base de dados estava sob o poder do órgão gestor do programa. Mas isso também indica a autonomia de que dispunha o município em definir quais famílias seriam beneficiadas, bem como aquelas que seriam excluídas.

A Lei n.º 10.219/2001, em seu formato geral, foi a confirmação da MP n.º 2.140/2001, uma medida constitucionalmente necessária à manutenção de seus efeitos.[26] Dados adicionais às suas disposições virão com o Decreto n.º 3.823, de 28 de maio de 2001, que aprova o regulamento do Programa Bolsa Escola. Logo em seu primeiro artigo, esse Decreto define o valor do corte de renda para a seleção das famílias: R$ 90,00 de renda *per capta*. Note-se que há uma diferença importante em relação ao PETI, pois agora expõe-se um valor nominal e não "famílias com renda *per capta* de até ½ salário mínimo" como previsto para aquele programa. (BRASIL, 2000)[27] Em maio de 2001, quando foi publicado o Decreto nº 3.823, o salário mínimo era de R$ 180,00, [28] logo, o parâmetro de R$ 90,00 *per capta* do Bolsa Escola equivalia a ½ salário mínimo, mas a não citação desse critério de corte desvincula automaticamente (ou simplesmente não vincula) a transferência de renda desse programa da política salarial. Assim, um eventual reajuste no salário mínimo, por exemplo, não implicaria uma necessária ampliação do raio de cobertura do Bolsa Escola.

---

26 A Constituição Federal do Brasil, de 1988, prevê, em seu Art. 62, que "Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional". Assim, a Medida Provisória é um instrumento legal de prerrogativa do Poder Executivo, mas com validade precária, pelo que se submete ao crivo do Legislativo para sua conversão definitiva em lei.

27 Anexo, item 3.

28 Valor estipulado pela Medida Provisória n.º 2.142, de 29 de março de 2001.

Através do Decreto (n.º 3.823/2001), foi criada, na estrutura do Ministério da Educação, uma instância específica para o acompanhamento do Programa, a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola. (BRASIL, 2001d, Art. 3º) É a essa Secretaria que se remetem as competências referidas ao Ministério, como a agora explicitada de "organização e manutenção do Cadastro Nacional de Beneficiários" (BRASIL, 2001d, Art. 3º, Parágrafo único, inciso III) e, ainda em relação ao cadastro, de realização de auditorias, o que indica uma verificação permanente da consistência dos dados. Não obstante, as atribuições da CEF foram reiteradas no Decreto. No âmbito municipal, a manutenção de um cadastro das famílias beneficiárias constitui-se numa das condições essenciais para a adesão ao programa (BRASIL, 2001d, Art. 7º, inciso III), comprovado com a anexação de um extrato desse cadastro ao Termo de Adesão. (BRASIL, 2001d, Art. 8º) Ou seja, o programa pressupõe a existência de um público vivendo nas condições socioeconômicas que estabelece como critérios, e que o município tem (ou deve ter) algum controle das informações sobre as características desse público.

Nesse Decreto, os termos "cadastro" e "cadastramento" são aparentemente usados de forma similar, como se vê, por exemplo, ao referir-se à "organização dos cadastros", onde se afirma que "O cadastro de famílias beneficiárias, constituído pelos dados relativos às famílias e crianças atendidas pelo Programa Bolsa Escola, será elaborado pelo Poder Executivo Municipal". (BRASIL, 2001d, Art. 12) Essa elaboração de responsabilidade do município desdobra-se no preenchimento de formulário específico em duas vias, uma para arquivamento municipal e outra para encaminhamento à CEF, para a inclusão no Cadastro Nacional. (BRASIL, 2001d, Art. 12, § 1º) Em conjunto a isso, o município deve encaminhar extrato do cadastro à Secretaria Nacional do programa, para confirmação dos dados inseridos pela Caixa Econômica. (BRASIL, 2001d, Art. 12, § 2º) Ao que parece, pelo menos nessa fase inicial, não foi definido um modelo de formulário para ser utilizado no cadastramento das famílias, o que gera ambiguidades inerentes à ação e inconsistências na base de dados, considerando que cada município teria liberdade para elaborar o seu próprio formulário. Isso poderia redundar na inviabilização de um banco de dados nacional.

É importante destacar, mais uma vez, que o Cadastro Nacional de Beneficiários constitui-se na compilação dos dados das famílias beneficiárias, pois isso demonstra que o cadastramento era efetuado com o fito específi-

co de implementar o Programa Bolsa Escola. Outro destaque importante é que, para constituir esse Cadastro, a CEF deveria

> [...] efetuar o cruzamento dos dados pessoais dos responsáveis e das crianças a serem atendidas com as informações disponíveis nos cadastros do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), e do Contribuinte Individual (CI)"[29] (BRASIL, 2001d, Art. 13, § 1º); o número localizado nesses registros servirá de "código de identificação" dos beneficiários. Ora, esse dado, comparado com aquele que diz respeito à desvinculação da elegibilidade para o programa da política salarial impõe uma incógnita, porque faz o caminho de volta, uma vez que o referencia aos registros do mercado de trabalho e da Previdência Social. Essa referência se acentua quando se delega à CEF mais uma tarefa: uma vez realizado o cruzamento e verificando-se a inexistência de registros, a identificação se daria mediante atribuição de um "Número de Identificação Social – NIS, gerado de acordo com os conceitos e critérios básicos utilizados para o cadastramento no [...] PIS. (BRASIL, 2001d, Art. 13, § 2º)

Ou seja, o NIS é criado como um equivalente desses registros anteriores.

Reitera-se no Regulamento que, para a concessão dos benefícios, a Secretaria Nacional do programa deverá compatibilizar os dados do Cadastro com as informações sobre indicadores sociais e econômicos do município (BRASIL, 2001d, Art. 14, inciso I), o que funciona, junto ao código de identificação e à instituição de um conselho de controle social, como um sistema de fiscalização sobre o processo de seleção de beneficiários, sem retirar, contudo, a autonomia da administração municipal nesse aspecto, atuando de forma mais efetiva, portanto, na limitação da cobertura. Mas, também, essa autonomia submete-se à fiscalização de outras instâncias, como se vê na exigibilidade de atualização anual do cadastro, cujos dados devem ser enviados pelos municípios à Secretaria Nacional durante o primeiro trimestre de cada ano (BRASIL, 2001d, Art. 16), e pela realização de auditoria interna do programa por essa secretaria para averiguação de irregularidades. (BRASIL, 2001d, Art. 26)

Um novo regulamento do Programa foi editado em 24 de julho de 2002, Decreto 4.313, quando já vigoravam os critérios do Cadastro Único. Manteve-se, pois, a prerrogativa do município de selecionar as famílias beneficiá-

29 Tratar-se-á do PIS e PASEP mais à frente, numa discussão sobre o NIS, utilizado pelo Cadastro Único.

rias, mas a partir das "famílias elegíveis" segundo o novo cadastro. Essa possibilidade de seleção direta dos beneficiários parece mesmo ter se mantido a despeito da implantação do Cadastro Único e de seus pretendidos critérios de impessoalidade, algo que se sugere na manutenção, nos moldes em que foi criada, da atribuição do "Conselho de Controle Social" – formado por representantes da administração municipal e da sociedade civil, com competência deliberativa – para "aprovar a relação de famílias selecionadas pelo Poder Executivo Municipal". (BRASIL, 2002a, Art. 23, inciso III)

BOLSA ALIMENTAÇÃO – PROGRAMA NACIONAL DE RENDA MÍNIMA VINCULADO À SAÚDE

Ainda no ano de 2001, criou-se o Programa Bolsa Alimentação, através da Medida Provisória n.º 2.206, do dia 10 de agosto, com o objetivo de promover "condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação". (BRASIL, 2001i, Art. 2º) Trata-se, como o PETI e o Bolsa Escola, de um programa de transferência monetária a famílias situadas numa faixa de renda estipulada pelo Estado. Pode-se considerar que a sua concepção segue no sentido de complementar os programas anteriores, seja pela sua vinculação à saúde – e não à educação –, seja pelas características definidas para a seleção de seus beneficiários: "gestantes" e "nutrizes", que até então não haviam tido atenção direta dos programas, e "crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade", um recorte imediatamente anterior ao estipulado para o PETI, por exemplo, que se iniciava aos sete anos. Note-se que, no Bolsa Alimentação, o critério de idade das crianças inicia-se em seis meses e não em zero, o que se justifica pela atenção às nutrizes, considerando um intervalo mínimo de seis meses para amamentação. A exceção é para o caso de crianças cuja genitora seja portadora de *Human Immunodeficiency Virus* – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – (HIV-AIDS), quando o benefício pode ser concedido desde o nascimento. (BRASIL, 2001i, Art. 3º, § 1º) Esse caráter de complementação aqui sugerido confirma-se quando se verifica que, para o cálculo da faixa de renda familiar, excetuam-se os rendimentos provenientes de programas federais (BRASIL, 2001i, Art. 3º, § 2º, inciso III), diferente do que anteriormente se previu para o Bolsa Escola em relação ao PETI. (BRASIL, 2001h, Art. 7º)

O programa Bolsa Alimentação destinou-se a famílias com pessoas "em risco nutricional" (BRASIL, 2001i, Art. 3º), as quais fariam jus a um benefício mínimo de R$ 15,00 e máximo de R$ 45,00, variando entre uma e três bolsas respectivamente (BRASIL, 2001i, Art. 4º) – com uma estrutura interna de alocação do benefício semelhante ao que se dava no Bolsa Escola. A responsabilidade pela coordenação, acompanhamento e avaliação do programa foi delegada ao Ministério da Saúde. Um dado importante diz respeito à relação entre os entes federativos: a implementação do programa se daria na relação direta da União com os municípios, contudo, em caso de descumprimento das suas disposições por parte do município, as atribuições deste passariam à esfera estadual. (BRASIL, 2001i, Art. 10) No dia seis de setembro do mesmo ano (2001), a Medida Provisória n.º 2.206/2001 foi reeditada sem alterações. (BRASIL, 2001i)

A regulamentação do Bolsa Alimentação veio com o Decreto n.º 3.934, de 20 de setembro de 2001. Nesse documento, a vigência dos benefícios foi definida em seis meses (BRASIL, 2001b, Art. 2º), passível de renovação mediante cumprimento de uma "agenda de compromissos" por parte das famílias beneficiárias, durante o período de concessão, o que correspondia à sua participação "em ações básicas de saúde, com enfoques predominantemente preventivos, tais como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde". (BRASIL, 2001b, Art. 2º, § 3º) Às responsabilidades atribuídas ao Ministério da Saúde, adicionou-se "o controle" sobre as atividades do programa no âmbito nacional (BRASIL, 2001b, Art. 3º), reiterando-se, porém, que a responsabilidade pela sua implantação e operação pertence ao município. (BRASIL, 2001b, Art. 5º- 6º) Em conta desse controle, os municípios deverão também manter sob sua guarda "Os cadastros e a documentação comprobatória" de suas informações por período não inferior a dez anos. (BRASIL, 2001b, Art. 10) Essa alusão aos cadastros aparece de forma muito superficial. Mesmo a CEF, que no Bolsa Escola operaria o cadastro, no Bolsa Alimentação aparece na condição apenas de "agente pagador" (BRASIL, 2001b, Art. 11), sem qualquer envolvimento nos procedimentos de seleção de beneficiários. Assim, ainda que responda pela regulamentação do programa, o Decreto nº 3.934/2001 deixa uma lacuna quanto às formas de inserção das famílias visadas no programa, inclusive pela não definição da faixa de renda familiar *per capta* que servirá de corte.

Esse problema vai ser resolvido pelo Ministério da Saúde através da Portaria n.º 1.770, com data idêntica à do Decreto, 20 de setembro, mas publicada três dias depois, em 24 de setembro de 2001.[30] Em verdade, dada a limitação do Decreto, pode-se considerar que é essa Portaria que vai efetivamente regulamentar o programa Bolsa Alimentação. Nela, as famílias alvo do programa, além da condição de risco nutricional, situam-se numa faixa de renda de zero a meio salário mínimo *per capta*. Recomenda-se às secretarias municipais que se estabeleçam parcerias em favor da identificação das famílias em maior risco nutricional, e sugere-se que se busque, nesse sentido, a Pastoral da Criança, considerando a natureza e o grau de cobertura de suas atividades. (BRASIL, 2001j, Art. 7º, Parágrafo único)

Quanto à agenda de compromissos adotada como contraparte das famílias, a Portaria n.º 1.770/2001 vem discriminando o que cabe a cada beneficiário ou responsável:

I. gestantes:

a) fazer a inscrição no pré-natal e comparecer às consultas, de acordo com o preconizado pelo Ministério da Saúde;
b) participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e orientação alimentar e nutricional da gestante;

II. nutrizes (mães de crianças com até seis meses de idade em aleitamento materno):

a) apresentar Registro de Nascimento da criança;
b) estar amamentando no momento da inscrição e manter a amamentação;
c) levar a criança às unidades de saúde para a realização do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde;
d) cumprir o calendário vacinal da criança;
e) participar de atividades educativas sobre alimentação e nutrição da mãe, aleitamento materno e cuidados gerais com a saúde da criança.

III. responsáveis pelas crianças de seis meses a seis anos e 11 meses de idade:

a) apresentar Registro de Nascimento da criança;
b) cumprir o calendário vacinal e a suplementação com vitamina A nas áreas onde esta ação é preconizada;

30 O Decreto n.º 3.934/2001 foi publicado em 21 de setembro de 2001.

c) levar a criança às unidades de saúde para a realização do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde;
d) participar de atividades educativas sobre a importância do aleitamento materno até os dois anos ou mais, cuidados gerais com alimentação e saúde da criança e desenvolvimento infantil.

O "processo de seleção, inscrição, renovação e desligamento dos beneficiários" (BRASIL, 2001j, Art. 6º, alíneas b) ficou sob a coordenação das secretarias municipais de saúde, às quais coube também, dentre outras atribuições, "implantar e manter atualizados os dados do Sistema de Informações do Programa Bolsa Alimentação" – SBA. (BRASIL, 2001j, Art. 6º, alíneas c) E aqui a esfera estadual foi também incluída, não apenas substituindo o município quando de sua falta no cumprimento das atribuições cabidas, mas assumindo um conjunto de atribuições próprias, dentre as quais se inclui "apoiar tecnicamente os municípios na implantação do Sistema de Informações do Programa Bolsa Alimentação". (BRASIL, 2001j, Art. 8º, alínea d) Como nos programas anteriores, então, desenha-se também para o Bolsa Alimentação um sistema de informações sobre os beneficiários do programa, condição para a sua implementação. Esse Sistema deveria ser desenvolvido e mantido pelo Ministério da Saúde, o que se faria através do DATASUS, servindo-lhe nos processos de "implantação, controle, acompanhamento e avaliação operacional do Programa". (BRASIL, 2001j, Art. 9º, alínea f) Confirma-se, portanto, a lógica de cadastramento particular do público-alvo de cada programa, a despeito, inclusive, de já se haver concebido o Cadastro Único.

A CRIAÇÃO DE UM CADASTRO ÚNICO PARA UNIFORMIZAR OS CRITÉRIOS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS

Com base na análise da dinâmica e dos critérios de seleção de beneficiários dos programas focalizados de transferência de renda de abrangência nacional, especialmente o PETI, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, este capítulo descreve analiticamente o processo de criação de um cadastro comum a todos esses programas, fundamentado na atribuição de um NIS a cada pessoa nele inserida. No intuito de compreender como se definiu a base operacional desse novo cadastro, discutem-se os antecedentes desse mecanismo de identificação social, pautado no sistema utilizado pelo PIS dos trabalhadores brasileiros inseridos no mercado formal de trabalho, e a caracterização metodológica de um cadastro dessa natureza, bem como a forma como o cadastro está estruturado e os procedimentos estabelecidos para o seu funcionamento.

O Cadastro Único foi criado em 24 de julho de 2001 pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto n.º 3.877, em cuja ementa enunciava-se a instituição do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Decreto determinava que, a partir de 15 de setembro daquele ano, esse Cadastro seria de uso obrigatório dos órgãos da administração pública federal, como condição imprescindível à "concessão de programas focalizados [...] de caráter permanente". (BRASIL, 2001e, Art. 1º) Excetuavam-se apenas os programas "administrados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, INSS, e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, DATAPREV". (BRASIL, 2001e, Art. 1º)

Esse decreto atribuiu aos órgãos gestores dos programas de transferência de renda a responsabilidade "pela articulação, abordagem e apoio técnico" aos municípios na operacionalização do Cadastro (BRASIL, 2001e, Art. 1º, § 3º) para a viabilização da logística de cadastramento.

Replicando o mecanismo adotado no programa Bolsa Escola, o processamento dos dados gerados para o Cadastro Único foi delegado à CEF. Uma das incumbências da Caixa era proceder, também aí, à "identificação dos beneficiários", atribuindo-lhes um NIS. Esse número seria a chave de "unicidade" e "integração" do cadastro para "todos os programas de transferência de renda" (BRASIL, 2001e, Art. 2º), no intuito de imprimir racionalidade ao cadastramento realizado pelos órgãos em questão. Vale ressaltar que não aparece no Decreto n.º 3.877/2001 referência ao PIS, o que não significa que não mais haja, uma vez que o Cadastro servirá também ao Bolsa Escola.

Em seu conjunto, esse Decreto não faz clara atribuição de competências, mas cria uma obrigação comum a "todos os órgão públicos federais" que operam transferência de renda focalizada, em sua ação junto aos municípios onde os programas são executados. Ademais, é apenas em relação à CEF que se apresentam atribuições definidas, corroborando normas anteriores, como a Lei n.º 10.219/2001, que instituiu o Bolsa Escola, e na qual a Caixa é denominada "agente operador" do programa.

O Decreto n.º 3.877/2001 tem uma estrutura bastante enxuta, fato que se mostrará problemático quando da implantação do Cadastro Único. Em conta disso, em outubro de 2001, publicou-se um novo decreto, o qual acrescentará elementos ao anterior. Esse é um documento não numerado, identificado apenas como "Decreto de 24 de outubro de 2001". Em verdade, esse Decreto realiza quase que a regulamentação de um item específico daquele que instituiu o Cadastro: a forma de articulação dos órgãos federais em sua relação com os municípios, para fins de viabilização do processo de cadastramento. No novo documento, cria-se um "Grupo de Trabalho" para "articular, orientar e dar apoio técnico aos Municípios" na "sistemática de coleta de dados" do Cadastro Único, para que a mesma se desse de forma integrada. (BRASIL, 2001a, Art. 1º)

Um dado importante é que o Decreto de 24 de outubro identifica quais são os órgãos que atuam nesse processo, os quais comporão o Grupo de Trabalho que está sendo criado: Casa Civil, Ministério da Saúde, MPAS, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Agrário, SEAS e

CEF. (BRASIL, 2001a, Art. 2º) Note-se que há algumas peculiaridades na composição desse grupo, uma delas é a presença da CEF, que não é um órgão da administração federal direta, o que pode, em princípio, ser justificado pelo fato de essa instituição ser responsável pelo processamento dos dados do Cadastro. Outra característica peculiar é a presença do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o que sugere a existência de programas sociais específicos para a área rural. Mas o elemento que mais chama a atenção, do ponto de vista institucional, é a citação da SEAS. Isto porque ela é um órgão do MPAS, o qual já fora citado como partícipe do grupo. Junto a isso, o *caput* do Artigo 2º designa à SEAS a coordenação do Grupo de Trabalho – mas indicando o Ministério ao qual a Secretaria está vinculada (MPAS) – e o Artigo 4º altera o Decreto n.º 3.877 para definir a alocação orçamentária da SEAS como fonte dos recursos para suprir as despesas com o processamento dos dados (o que significa pagar as despesas com a CEF). Essa extensão de poderes à Secretaria de Assistência corresponde ao *status* de ministério do qual gozava (Secretaria "de Estado"), mas pode estar apontando também para a tentativa de centralização da gestão dos cadastros dos programas sociais de transferência de renda, o que se daria nas dependências da Secretaria, mas que – como se verá mais adiante – não evitará dificuldades para a implantação do Cadastro Único.

ENTENDENDO O NIS DO CADÚNICO

O NIS foi adotado como chave de entrada dos registros individuais no Cadastro Único, sendo nele referenciadas todas as informações a respeito de cada pessoa cadastrada. Esse número, como se viu, foi instituído antes mesmo da criação do CadÚnico, através do Decreto n.º 3.823/2001, que regulamentou o Programa Bolsa Escola, cuja implementação supunha um Cadastro Nacional de Beneficiários, no qual cada registro estaria associado a uma numeração padronizada. Para isso, a CEF, "agente operador" do programa, deveria cruzar os dados dos beneficiários com as bases do PIS, do PASEP e do CI,[31] e a localização nesses registros seria utilizada como "código de identificação" dos beneficiários. Assim, o NIS foi criado como uma

31 Contribuinte Individual é uma modalidade de segurado da Previdência Social brasileira, criada pela Lei n.º 9.876, de 26 de novembro de 1999, que dá conta basicamente de formas de contribuição de pessoa física fora da relação de emprego.

alternativa nos casos em que não houvesse registro e deveria ser "gerado de acordo com os conceitos e critérios básicos utilizados para o cadastramento no [...] PIS".[32] (BRASIL, 2001d, Art. 13, § 2º) Originariamente, portanto – do ponto de vista da codificação –, o NIS do Cadastro Único é um equivalente do cadastro do PIS.

O PIS foi criado pela Lei Complementar nº 7, de 07 de setembro de 1970, com o objetivo de "promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas". (BRASIL, 1970a, Art. 1º) A execução do programa se daria mediante a criação de um "Fundo de Participação", formado por recolhimento sobre o imposto de renda e sobre o faturamento das empresas em favor de seus empregados. A operação do Fundo foi delegada à CEF e, nessa condição, a Caixa ficou incumbida de organizar o "Cadastro-Geral dos participantes do Fundo" (BRASIL, 1970a, Art. 7º, § 1º), efetivado na abertura de uma conta individual para cada trabalhador, o que, por sua vez, condicionou-se ao fornecimento obrigatório de informações por parte das empresas. (BRASIL, 1970a, Art. 7º) À época, cada empregado tornou-se um cotista do Fundo de Participação, pelo que estava autorizado ao saque dos rendimentos gerados na operação dos recursos anualmente, conforme critérios estabelecidos na Lei (BRASIL, 1970a, Art. 8º), enquanto que os valores diretamente depositados seriam mantidos para a formação do "patrimônio do trabalhador" (BRASIL, 1970a, Art. 9º), facultando-lhe o saque integral em situações específicas, como casamento e aposentadoria, ou mesmo aquisição de casa própria. (BRASIL, 1970a, Art. 9º, § 1º; § 2º)

De forma semelhante, criou-se o PASEP, através da Lei Complementar n.º 8, de 3 de dezembro de 1970. Aí o agente operador será o Banco do Brasil, depositário dos recursos oriundos da administração pública em todos os seus níveis e responsável pela organização de um "cadastro geral de beneficiários". (BRASIL, 1970b, Art. 5º, § 6º) O mesmo mecanismo de saque dos rendimentos utilizado no PIS foi criado para o PASEP, bem como as condições para o saque integral. Posteriormente, mantida a distinção entre seus operadores, os dois fundos foram unificados, "sob a denominação de PIS-PASEP", por força da Lei Complementar n.º 26, de 11 de setembro de 1975, regulamentada pelo Decreto n.º 78.276, de 17 de agosto de 1976, cujo efeito remonta a 1º de julho daquele ano. Alterou-se nesse momento o

32 Programa de Integração Social

mecanismo de saque, exclusivamente para os trabalhadores cadastrados há mais de cinco anos e cuja renda mensal alcançasse no máximo cinco vezes o salário mínimo regional. Esses trabalhadores poderiam sacar até o valor de um salário mínimo, se houvesse fundos em suas contas para isso. (BRASIL, 1975, 1976) O Fundo PIS-PASEP passou a ser gerido por um Conselho Diretor designado pelo Ministério da Fazenda. (BRASIL, 1976, Art. 9º)

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 239, modificou profundamente esse sistema, destinando os recursos do Fundo ao financiamento do seguro-desemprego – ali instituído como um "direito social dos trabalhadores rurais e urbanos" (BRASIL, 1988, Art. 7º, inciso II) – e ao pagamento de um abono anual, no valor de um salário mínimo, aos trabalhadores cujo rendimento mensal máximo alcançasse até dois salários mínimos. (BRASIL, 1988, 239, § 3º) As contas individuais e os seus critérios de saque foram mantidos para quem já as tivesse antes da promulgação da Constituição, não valendo mais, porém, a partir daquela data (5 de outubro de 1988) para os novos empregados. A partir das deliberações da Constituição, criou-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), através da Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, vinculado ao Ministério do Trabalho e constituído majoritariamente pelas contribuições do PIS e do PASEP. (BRASIL, 1990, Art. 10 - Art. 11) Essa mesma Lei dispõe sobre o Programa Seguro-Desemprego e sobre o Abono Salarial do PIS, financiados com recursos do FAT.

Atualmente, a gestão do Fundo PIS-PASEP orienta-se pelo Decreto n.º 4.751, de 17 de junho de 2003. Nele, estão referendadas as principais disposições das leis originárias não modificadas por legislação posterior (BRASIL, 1970a, 1970b, 1975), a exemplo do seu Conselho Diretor (BRASIL, 2003b, Art. 7º) e do papel dos agentes operadores do PIS e do PASEP, a Caixa Econômica e o Banco do Brasil, respectivamente, adequando-os às disposições constitucionais, obviamente.

O que importa nesse quadro é identificar onde se vinculam o PIS e o NIS. Para isso, há que se observar que o PIS constitui-se num programa dotado de um cadastro específico dos seus participantes, os quais fazem jus a uma bonificação monetária periodicamente, seja através de contas bancárias individuais para os empregados anteriores à Constituição Federal de 1988, seja através de saque direto numa agência bancária, em cumprimento a um direito constitucional. Em qualquer dos casos, a referência principal é a relação de emprego, seguida da renda do trabalho. Por outro lado, o NIS representa um código de identificação individual, padronizado de acordo com

os critérios utilizados para cadastrar os participantes do PIS, mas para servir como mecanismo de entrada para o registro de potenciais beneficiários de programas sociais de assistência, como o Bolsa Família, cuja referência principal é a renda familiar *per capta*, seguida de aspectos sociodemográficos das pessoas cadastradas. Analisados os públicos visados – no PIS, o trabalhador empregado; no NIS, a população de baixa renda – e os fins que os originaram – no PIS, a formação de um "patrimônio do trabalhador"; no NIS, a habilitação para benefícios socioassistenciais –, percebe-se que há entre o PIS e o NIS uma distinção conceitual e, simultaneamente, uma assimilação técnica.

O QUE É O CADASTRO ÚNICO?

O CadÚnico é a base de dados de que dispõe o governo federal, especificamente sobre a parcela da população brasileira considerada de "baixa renda", condição que a habilita ao processo de seleção de beneficiários para programas sociais de assistência, especialmente os de transferência de renda. Ramos e Santana (2002) consideram que, do ponto de vista metodológico, o CadÚnico constitui-se num instrumento indefinido entre um Registro Administrativo (RA) e uma "Pesquisa Domiciliar". Segundo esses autores, os RA são como "uma espécie de contabilidade que o Estado realiza de certo universo" (RAMOS; SANTANA, 2002, p. 12), servindo como parâmetro para implementação e avaliação de políticas públicas. Os RA estariam limitados por seu foco sobre o indivíduo, não alcançando, portanto, características socioeconômicas. As Pesquisas de Domicílio, por sua vez, têm "o objetivo específico de servir de base de dados para pesquisas, diagnósticos e formulação de políticas" (RAMOS; SANTANA, 2002, p. 13), oferecendo dados estatisticamente qualificados, mas dificilmente alcançando todas as características exigidas ao cumprimento de seus objetivos, requerendo que dados sobre programas sociais, por exemplo, sejam contemplados através de módulos suplementares, como acontece com a PNAD do IBGE. O Cadastro Único abriga tanto informações individualizadas quanto familiares e de condições de vida da população "pobre" do país, o que o deixa mais próximo de uma pesquisa domiciliar, mas não cumpre alguns requisitos para tal, como o critério do "rigor estatístico", observado quando a pesquisa é realizada por instituições que têm expertise nessa área, contemplando o desenho do questionário, a realização de testes prévios etc. (o que não se deu

no Cadastro). (RAMOS; SANTANA, 2002, p. 15)[33] Para Ramos e Santana, (2002) essa indefinição quanto ao tipo de instrumento que representa está na origem dos problemas que o CadÚnico enfrentou em sua implantação.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CADASTRO

Formalmente, o Cadastro Único é "constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos", como define o Decreto n.º 6.135/2007, em vigor no período de realização desta pesquisa. (BRASIL, 2007a Art. 2º, § 3º) O seu funcionamento requer a articulação de três atores principais: O governo federal, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, o governo municipal ou distrital e a CEF (definida esta como "agente operador" do Cadastro). O governo estadual, guardada a importância que pode desempenhar nos procedimentos de utilização e manutenção, não desempenha aí função direta, sua inserção se dá por conta do Programa Bolsa Família, como se verá mais à frente. O município pode ser considerado o principal ator nesse processo, pois é nele que se realiza a etapa operacional do cadastramento, com a coleta e digitalização dos dados, embora não defina as regras para isto.

O instrumento de coleta de dados é um pequeno módulo de formulários agrupados, denominado de "caderno azul", com campos para identificação do município, do domicílio, da família e de cada um de seus membros. Complementa-o um formulário específico para cadastramento de agricultor familiar. Para ter acesso aos formulários, o município precisa solicitá-los ao MDS, via internet, através do Sistema de Atendimento e Solicitação de Formulários (SASF). Há formulários avulsos disponíveis para impressão diretamente no *site* do Ministério, mas especificamente direcionado para complementação do formulário principal (caderno azul), atualização cadastral e cadastramento diferenciado – quilombolas, indígenas, população em situação de rua e abrigados. (BRASIL, 2008c, Art. 25)

O processo de cadastramento é composto de quatro fases distintas e complementares entre si: "I – identificação do público-alvo; II – coleta de dados; III – inclusão de dados no sistema de cadastramento; e IV – manu-

33 Essa análise sobre o Cadastro Único refere-se ao ano 2002, não considerando, portanto, as características incorporadas posteriormente.

tenção de dados". (BRASIL, 2008c, Art. 3º) Em sua totalidade, essas tarefas estão concentradas na esfera municipal, e cada uma em si guarda determinados graus de complexidade. Não está aí inclusa a etapa de processamento dos dados, com atribuição de código padronizado de identificação para cada registro – o NIS, e sua efetiva inclusão na base de dados do Cadastro, tarefas de competência do agente operador, a CEF.

A identificação do público-alvo corresponde à localização das famílias cujo perfil de renda atende aos critérios do Cadastro Único, ou seja, famílias com renda mensal *per capta* de até meio salário mínimo. (BRASIL, 2007a) Recomenda-se aos municípios a utilização de dados do IBGE, DATASUS e INEP como subsídios ao mapeamento territorial das áreas onde se concentram essas famílias. (BARATTA et al., 2008)

Entre essa identificação e a coleta de dados, recomenda-se ainda a realização de treinamento de equipes de cadastradores. Embora essa atividade não figure no rol das obrigatoriedades, a complexidade do formulário utilizado nas entrevistas torna este treinamento indispensável. A coleta deve ser feita mediante visita domiciliar, o que serve de mecanismo de confirmação tanto da identificação prévia das famílias, quanto das informações declaradas por elas. Como alternativa a esta visita, podem-se utilizar postos de coleta, fixos ou itinerantes. Nesses casos, porém, uma amostra de 20% do total de cadastros registrados será submetida a averiguação mediante visita domiciliar. (BRASIL, 2008c, Art. 10)

A fase seguinte constitui-se da inclusão dos dados coletados no sistema eletrônico de cadastramento. Aí a tarefa articula o município e a CEF, responsável pela elaboração e distribuição dos *softwares* ou "aplicativos" necessários nesse processo. Em verdade, para que essa etapa se cumpra, realizam-se algumas subtarefas especializadas, exigindo ao menos a presença de um profissional com conhecimentos em informática capaz de compreender e realizar os procedimentos técnicos requeridos para esses aplicativos. A operação do cadastro é realizada em rede, entendida como a "integração de dois ou mais computadores para transferência de informações entre si". Define-se um microcomputador como "servidor", onde se armazena a base de dados municipal e com o qual os computadores "clientes" estabelecem conexão para acesso à base. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, [200-]) No caso de existência de uma única máquina, pode-se configurá-la como cliente e servidor simultaneamente.

Os dados são digitados no "aplicativo de entrada e manutenção de dados", disponibilizado no *web site* da CEF para *download* livre. Os requisitos básicos para a instalação do aplicativo variam de acordo com a dimensão populacional do município e com o número de computadores disponíveis (um ou mais). Também as configurações de instalação estão relacionadas ao número de máquinas, bem como ao sistema operacional utilizado (*Windows* ou *Linux*). O *software* é desenvolvido em ambiente gráfico e reproduz os campos do formulário de coleta, o que permite certo grau de intuitividade na sua utilização, mas comporta um conjunto significativo de funcionalidades que requer uma operação bastante cuidadosa. Esse é um *software* utilizado em modo *offline*, de manipulação exclusiva do município, portanto, a digitação dos dados não corresponde à inserção imediata na base do Cadastro. Após a digitação, deve-se proceder à "extração" do arquivo de dados a ser enviado à Caixa Econômica. Esse envio requer a utilização de um outro aplicativo, o "conectividade social", este de operação *online*, cuja finalidade principal é a troca de informações entre o servidor municipal e a central de processamento de dados da CEF.

Após o processamento – para o qual se define um prazo máximo de 48 horas –, a Caixa remete ao município um "arquivo-retorno", o qual deve ser acessado através do aplicativo principal ("entrada e manutenção de dados") e adicionado à base de dados local. Nesse arquivo, o registro de cada indivíduo já está associado ao seu respectivo NIS, habilitando-o, portanto, à seleção para os programas sociais que utilizam o Cadastro, desde que dentro dos critérios estabelecidos pelos mesmos. Essa seleção se dá no âmbito do governo federal, o que é possibilitado pelo envio de uma cópia dos dados processados ao MDS pela CEF. Em verdade, o município coleta, digita e armazena os dados, mas não exerce qualquer ingerência no processo de seleção de beneficiários, no que tange aos programas de competência federal. Há ainda outros tipos de arquivo a que os municípios têm acesso, a exemplo do "arquivo-remessa", disponibilizado mensalmente, adicionando informações constantes da base nacional, e do "arquivo Base Caixa", que contempla toda a base de dados municipal. Os arquivos "retorno" e "remessa" contemplam também a fase de manutenção de dados, que dá conta dos "procedimentos de alteração, atualização e revalidação" do cadastro. (BRASIL, 2008c, Art. 14)

ÚNICO E SIMULTANEAMENTE DIVERSO

Os dados até aqui apresentados demonstram que a construção do Cadastro Único resultou de diversas operações de natureza técnica para definição e conceituação do público específico (beneficiários) de um conjunto de programas sociais focalizados, os quais representam uma escolha política do governo brasileiro no enfrentamento da pobreza no país. Cada um dos diferentes programas implementados atendia a determinadas situações de vulnerabilidade previamente desenhadas e sobre elas desenvolvia seus próprios mecanismos de identificação e seleção das famílias às quais pretendia beneficiar. Assim, embora visassem um mesmo público e sustentassem finalidades similares, esses programas foram concebidos, implantados e mantidos de forma apartada. Com base nesse quadro, o presente capítulo discute as dificuldades e contradições que marcaram o processo de implantação e os primeiros anos de vigência do Cadastro Único, ao qual se atribuía a tarefa de "garantir a unicidade e a integração [dos dados] [...] e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos". (BRASIL, 2001e, Art. 2º) Pode-se observar que os problemas identificados nesse processo eram provenientes de diversos fatores, mas dentre estes alguns merecem especial destaque, como a própria fragmentação dos programas de transferência de renda e a estrutura do relacionamento estabelecido entre os órgãos federais, gestores desses programas, e a administração pública municipal, responsável pela execução dos mesmos.

Tomando a Bahia como exemplo, estado que guarda características importantes referentes ao processo de implantação de programas nacionais de

transferência de renda[34] e que, como se verá em breve, em alguns momentos, ilustrou referências para planejamento do processo cadastral, pode-se ter uma noção de como se desenvolveu a dinâmica de implantação do Cadastro Único no Brasil.

Importa ressaltar, todavia, que buscar na experiência baiana elementos para abrir a presente discussão não implica em opção metodológica por um estudo de caso, mas na consideração de que as características aí verificadas oferecem pistas para a compreensão do processo global. Com esse intuito, foram realizadas entrevistas de caráter exploratório com representantes de duas instituições que desempenharam papéis relevantes na implantação do Cadastro Único no estado: o CRH-UFBA e a CEF. A primeira entrevista se deu no CRH-UFBA e a segunda na CEF, identificadas doravante como Ent.1 e Ent.2, respectivamente.

O cadastramento das crianças e adolescentes que compunham o público-alvo do PETI no estado da Bahia se deu a partir de um convênio firmado entre o Governo do Estado, representado na SETRAS, e o CRH-UFBA. Desde 1996, em atenção ao "Compromisso" firmado nacionalmente pela erradicação do trabalho infantil, criou-se na Bahia uma Comissão Interinstitucional, presidida pela SETRAS e integrada por representantes da Secretaria da Saúde, Justiça e Direitos Humanos, Assistência Social, Delegacia Regional do Trabalho (DRT), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e outros. (BAHIA, 1996) Composta inicialmente por 11 membros, entre representantes dos governos estadual e federal e do UNICEF, posteriormente essa Comissão foi aditada de representantes de entidades da sociedade civil, como o Movimento de Organização Comunitária (MOC) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG). (BAHIA, [199-?]; RAMOS; NASCIMENTO, 1997) A Comissão tinha por incumbência "elaborar o Projeto de Erradicação do Trabalho Infantil na Região Sisaleira" do estado (BAHIA, 1996, Art. 1º) (o qual fora ampliado à Região das Pedreiras). A pesquisa realizada na UFBA para esse programa deu-se, então, articulada a essa Comissão. (CAMPOS, 1998)

---

34 Como se viu, ao lado de Pernambuco, a Bahia foi contemplada com a segunda etapa de implantação do PETI, em 1997, que representa o primeiro programa nacional focalizado de transferência de renda instituído no Brasil. (No ano de lançamento, em 1996, o Programa foi implantado como um projeto piloto em Mato Grosso do Sul e, em 1997, foi ampliado para os canaviais de Pernambuco e para a Região do Sisal e das Pedreiras na Bahia).

A Universidade Federal da Bahia (UFBA), através do CRH, tornou-se, então, responsável pela realização da pesquisa e pelo processamento dos dados, a partir dos quais se faria a seleção dos beneficiários do Programa. O Centro de Processamento de Dados (CPD) da Universidade gerava o banco de dados que serviria de base para o Programa. Com base nesse banco de dados e observando os critérios do programa, os pesquisadores identificavam os potenciais beneficiários e geravam uma relação de nomes encaminhada à SETRAS, a qual transmitia aos municípios as informações para a inserção das famílias.

> *[...] depois de todas as pesquisas era gerado um banco, tudo aqui era processado, inclusive, pelo CPD, que também fazia parte. Gerava um banco e esse banco era passado pra SETRAS, [...] a gente já passava sinalizando pra SETRAS quais as famílias seriam beneficiadas, que estariam dentro do perfil, porque a gente cadastrava todas, mas nem todas estavam dentro do perfil.* (Ent. 1)

Ramos e Nascimento (1997) afirmam que as pesquisas realizadas pela Universidade tinham abrangência censitária e não se limitavam à identificação do público-alvo do Programa, produzindo informações acerca das condições socioeconômicas da população pesquisada, de forma a munir o Poder Público de informações mais amplas para a adoção de medidas em favor da melhoria das condições de vida dessa população. Mas, segundo as entrevistadas, após modificações na estrutura do Programa, advindas do governo federal, a cobertura limitou-se ao atendimento de metas, e, assim, a coleta de dados correspondia a amostras definidas em cada município, referentes a localidades específicas. A definição dessas áreas estava condicionada à deliberação de reuniões realizadas entre a Comissão Interinstitucional, a administração local, a UFBA e organizações da sociedade civil local. Definidas as áreas, o Município disponibilizava um agente local para guiar os pesquisadores às comunidades previamente selecionadas.

> *[...] a gente passou a atender em cima de metas, trabalhar em cima de metas, então não foi mais possível fazer censo [...] Então qual foi a estratégia aí pra atender: a gente ia para os municípios, fazia reuniões com a sociedade reunida, tanto representação do Poder Público, sociedade civil, estabelecia, combinava com eles onde existia o maior foco, fazia um recorte, [...] prefeitura, associação, representação da sociedade ci-*

vil, sindicatos, né, todas entidades, principalmente ligadas à questão do trabalho, ligada à questão da criança, principalmente, [...] a gente definia com os municípios quais as áreas seriam cadastradas, aí naquela área que era definida, a gente de fato fazia o censo, entendeu, já não cobria mais o município como um todo como era antes, [...] a gente tinha até um suporte do município, de ter alguém para orientar, acompanhar a gente, ser, vamos dizer, o localizador. (Ent. 1)

Em relatório de Auditoria publicado pelo TCU sobre o PETI em todo o Brasil, referente ao período 1996-2000, a pesquisa realizada pela UFBA foi destacada como um "aspecto positivo" do Programa, no que tange à "identificação e seleção do público alvo". (BRASIL, 2001k) O TCU verificou à época, que, embora estejam mapeados os focos de trabalho infantil no país, em geral, "não existem dados exatos sobre a quantidade de crianças no trabalho infantil, nem critérios uniformes entre os municípios para a inclusão destas crianças no Programa". (BRASIL, 2001k, p. 10) Assim, segundo o Tribunal, a Bahia figurava como uma das poucas experiências que podiam servir de referência nacional no processo de cadastramento de crianças e adolescentes para o PETI, com informações diversificadas e consistentes, a partir das quais a seleção se adequava aos requisitos do Programa e se eximia de ingerências políticas locais.

A adoção do Cadastro Único a partir de 2001 deveria, em tese, tornar desnecessário esse trabalho de assessoramento da UFBA, porque seria criada uma base de dados nacional, sob coordenação do governo federal e de responsabilidade operacional da CEF. Mas, a despeito dessas novas condições, manteve-se a necessidade do governo de ter o acompanhamento da Universidade a esse processo.

A gente ainda mantinha esse convênio, o Estado mantinha o nosso serviço, e a gente cadastrava e ao mesmo tempo também passava pro município, pra que o município inserisse já dentro do cadastramento único. Só que, lá na ponta, era complicadíssimo. (Ent. 1)

Uma das causas das complicações a que se refere a entrevistada é que, àquela época, já estava em vigor o Programa Bolsa Escola, vinculado à área de Educação. (BRASIL, 2001h) O PETI, por sua vez, embora constituísse uma "ação interministerial", estava vinculado à Assistência Social. O Bolsa Escola tinha o seu próprio cadastro, Cadastro do Bolsa Escola (CadBES),

processado pela CEF, sem qualquer interação com o cadastro do PETI.[35] Consideradas as disputas políticas inerentes à organização distributiva da Administração Municipal, esse fato se tornou um dificultador para a implementação de um Cadastro Único, que intentava realizar um "desenvolvimento integrado da sistemática de coleta de dados e informações" nos municípios de todo o país. (BRASIL, 2001a) Além disso, os municípios não tiveram tempo para se adaptar às novas determinações, nem mesmo para entendê-las por inteiro. As secretarias municipais das diferentes áreas continuavam a visar o seu público no cadastramento, voltadas para a execução dos programas específicos que lhes diziam respeito. A prorrogação do convênio entre o CRH-UFBA e o governo estadual busca exatamente suprir essa lacuna na garantia de continuidade do processo de seleção dos beneficiários do PETI, inclusive porque o Cadastro Único foi concebido numa relação direta entre o governo federal e os municípios, sem ter inicialmente a participação do estado. Considerando aspectos relativos à unificação dos programas a entrevistada considera:

> *Primeiro, foi a coisa de cima, eles não foram preparados, [...] a própria coleta, né, que jogaram um instrumento [...] imenso, [...] Educação não abria mão do seu, a Educação cadastrava lá as suas famílias que eram atendidas na escola que ela matriculava. [...] cada um com o seu pedaço, porque era assim, eles no próprio município não se entendiam. [...] além de ter essa dificuldade da falta de integração, de cada qual com o seu pedaço, Social com o seu pedaço, Saúde com o seu pedaço, Educação, [...] [às vezes] num município uma família era cadastrada quatro, cinco vezes, [...] e aí pra jogar isso no sistema era complicadíssimo.* (Ent.1)

A informatização do processo cadastral demandava conhecimentos e recursos dos quais os municípios não dispunham, principalmente pessoal especializado para tratar os dados. O sistema anterior, que pertencia ao Bolsa Escola, já era informatizado, mas não era operado pelo município. Então, não havia qualquer experiência nesse sentido. As dificuldades se acentuavam pelo fato de, na fase da implantação, o *software* do Cadastro estar sujeito a alterações contínuas (Ent.1). E, por outro lado, em se tratando de

35 *O CadBES, aliás, é apontado como sendo o primeiro cadastro nacional para um programa de transferência de renda, importância estendida ao Bolsa Escola, ao qual servia.* (Ent. 2)

conteúdo, o banco de dados pré-existente pouco contribuía para a alimentação do novo cadastro, porque não havia identificação entre os sistemas e os formulários não se compunham de campos correspondentes. O cadastro do PETI era bastante simplificado e não contemplava todos os membros da família, não havendo, portanto, como migrar eletronicamente os dados de um cadastro para o outro. A sua principal utilidade estava na geração de uma listagem com os nomes dos potenciais beneficiários do Programa, a partir do que as prefeituras podiam contatar diretamente as respectivas famílias beneficiadas. Assim, a unificação do cadastro exigia que todo o trabalho tivesse mesmo que ser reiniciado.

A obrigatoriedade de uso imediato do Cadastro Único como única via de acesso aos programas sociais federais (BRASIL, 2001e) contribuiu bastante para se estabelecer essa confusão em todo o processo, e mesmo sobre o entendimento acerca do que representava aquele Cadastro. Isso se somou à falta de infraestrutura e de preparo técnico, características dos municípios. O Cadastro começou a ser utilizado em setembro de 2001 (BRASIL, 2001e), época em que entrava em vigor mais um programa do governo federal, o Bolsa Alimentação. (BRASIL, 2001i) Com este, mais uma área de governo entrava na disputa pelo cadastramento: a Saúde. E talvez com um agravante, porque, como se viu acima, o cadastro utilizado para o Bolsa Alimentação, em sua fase inicial, foi o do SUS, o que obrigava os municípios a operarem simultaneamente mais de um cadastro.

> *[...] quando começou o cadastro [único], como não tinha ainda uma ideia [do] objetivo do cadastro [...], a força maior dele era pra cadastrar as famílias pra receber o benefício. Então o que é que acontecia, quando chegava até os formulários desse benefício, era assim, cada secretaria, buscando cadastrar seu público alvo. Apesar de o nome ser 'único', na prática, não existia integração entre as secretarias, cada uma queria o seu pedaço.* (Ent. 2)

A Caixa Econômica era a instituição responsável por distribuir os formulários do Cadastro entre os municípios, em quantidade correspondente às estimativas de pobreza definidas pelos indicadores do governo federal. Como os municípios estavam condicionados a essa estimativa, e diante da falta de clareza em relação à unificação cadastral, o esforço das secretarias era para garantir a cobertura do seu público, o que gerava conflitos institucionais. Por conta disso, a CEF atuou também como uma espécie de "agente

mediador" do entendimento entre as secretarias, para que os formulários chegassem a todas elas. Não se tratava de corrigir a separação, mas de garantir um mínimo de cotização.

> *[...] quem fazia a entrega, solicitação de formulário, fazia a entrega e distribuição, era a Caixa, [...] era divulgado a família, a estimativa de famílias pobres, aí vamos dizer, determinado município tem direito a mil formulários, e a gente mandava os mil formulários, quando chegavam os mil formulários no município [...] determinada secretaria pegava os mil formulários, e a outra secretaria que queria cadastrar o público alvo dela? Ficava sem formulário. E aí ligava pra gente, pra gente intermediar com a secretaria pra poder dar uma parte do formulário pra outra secretaria.* (Ent. 2)

Essas dificuldades eram decerto acompanhadas ou já previstas pelo governo federal, tanto que, em outubro de 2001, foi criado o Grupo de Trabalho envolvendo todos os Ministérios responsáveis por programas sociais do governo federal, a Casa Civil da Presidência da República e a CEF para "articular, orientar e dar apoio técnico aos municípios" que participavam desses programas, no processo de implantação do Cadastro Único. (BRASIL, 2001a) O Grupo era coordenado pela SEAS, do MPAS, mas a comunicação com o Ministério era muito vaga, e os municípios não conseguiam acompanhar as mudanças que eram sugeridas.

> *[...] a gente fazia ao mesmo tempo o papel do agente operador, pra tocar o sistema, para as coisas acontecerem, e a gente fazia ao mesmo tempo o papel de meio de campo, porque ainda não existia site do MDS[36], os municípios não ficavam sabendo das coisas, as coisas aconteciam, um decreto era publicado. [...] eles só sabiam dois meses, três meses depois.* (Ent. 2)

Segundo a entrevistada, no intuito de diagnosticar as dificuldades enfrentadas pelos municípios, a CEF realizou uma pesquisa através de suas agências no território baiano, buscando identificar os problemas enfrenta-

36 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em 2004 e centralizou basicamente as ações concernentes à segurança alimentar, assistência social e transferência de renda do governo federal. (BRASIL, 2003d)

dos junto ao Cadastro Único. O relatório gerado a partir desse trabalho tornou-se uma referência para a atuação da Caixa[37] e consequentemente para a melhoria do processo de implementação do Cadastro. Contudo, as mudanças significativas parecem ter ocorrido mesmo a partir de intervenções mais precisas do governo federal sobre os fatores geradores dos problemas.

> *[...] não era possível mais as secretarias trabalharem daquela forma segmentada como estavam trabalhando, até porque, [...] essa própria forma de trabalho da secretaria terminava acarretando duplicidade de cadastro, porque tinha uma família cadastrada com um determinado nome, um determinado documento e a outra secretaria, por um lapso ela omite um sobrenome ou digita uma data de nascimento errada, [...] pro cadastro poderiam ser duas pessoas, então ele gerava duas informações diferentes, como se fossem duas pessoas diferentes, mas na verdade era um cadastro só*. (Ent. 2)

Na entrevista, a definição do tipo de documento exigido do responsável legal da família é apontada como principal medida na redução das duplicidades de registro. Inicialmente, o responsável era o único a apresentar documentos para se cadastrar e podia apresentar qualquer documento; posteriormente, deu-se a definição por um documento de abrangência nacional e de algum documento para todos os membros da família. Outra medida destacada foi a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que teria propiciado o aparelhamento da administração municipal para a operação do Cadastro. O IGD foi criado ao final de abril de 2006 (BRASIL, 2006c) para disciplinar as "ações de apoio financeiro" aos municípios aderentes ao Bolsa Família e ao CadÚnico.

Esses e outros aspectos que se referem às mudanças mais recentes sobre a execução do Cadastro Único serão tratados mais à frente. Aqui interessa recompor as circunstâncias em que se deu a implantação desse novo cadastro para a implementação de programas de transferência de renda. Considerando a operação dos diferentes programas vinculados a diferentes setores da administração pública, cada um deles dispondo de uma dinâmi-

37 Talvez esse Relatório oferecesse dados ainda mais consistentes para a reconstrução do processo que pretendemos, mas infelizmente ele se perdeu na CEF. A nossa entrevistada tentou encontrá-lo tanto no momento da entrevista quanto depois, em contatos que mantivemos, mas sem sucesso.

ca própria de identificação e seleção de seus beneficiários, verifica-se que desde a sua concepção o cadastro unificado tendia a oferecer dificuldades às administrações municipais que, na ponta, foram responsabilizadas pelo cadastramento. É verdade que na Bahia os municípios contaram com o apoio do governo estadual, isso decerto amenizou, mas não sanou as dificuldades, principalmente porque esse apoio se deu especificamente em razão do PETI, fato que possivelmente contribuiu para a manutenção da separação entre as áreas. O cadastramento em separado, aliado às dificuldades no uso das novas ferramentas, funcionou à revelia da regra de unicidade pretendida com o novo cadastro, fato que fica mais evidente ao estender-se a análise ao território nacional, quando se constata uma ausência, ou uma presença bastante tangencial, do governo federal no cumprimento da tarefa de orientar os municípios no processo de implantação do Cadastro Único.

DIVERGÊNCIAS ENTRE AS METAS DE CADASTRAMENTO DE BENEFICIÁRIOS E A CAPACIDADE OPERACIONAL DOS MUNICÍPIOS NA EXECUÇÃO DO CADASTRO

Este tópico toma por referência o debate realizado no âmbito do CNAS, órgão federal deliberativo, instituído pela LOAS, de composição paritária entre governo e sociedade civil. (BRASIL, 1993, Art. 17ss) Em julho de 2002, o CNAS, em reunião ordinária,[38] incluiu em sua pauta um painel para discussão sobre o Cadastro Único e sobre os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, com exposição de representantes dos órgãos gestores de cada programa e do Cadastro.

Ao apresentar o Cadastro Único, a representante da SEAS, Sra. Ellen Sampaio, afirmou que todos os 5.561 municípios brasileiros já haviam recebido os formulários para o cadastramento, totalizando 13 milhões de cópias distribuídas, com um retorno de 2,4 milhões de famílias já cadastradas. A expositora afirma que, embora haja dificuldades, o processo de cadastramento transcorre normalmente e dentro das expectativas em todos os mu-

38 Trata-se da 92ª Reunião Ordinária do CNAS, ocorrida entre 16 e 17 de julho de 2002. A ata disponível na internet (http://www.mds.gov.br/cnas/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias /atas/atas-de-2002/atas-de-2002) traz o timbre do Conselho Nacional de Previdência Social, mas o conteúdo atesta, desde o início, que se trata do CNAS. Decerto houve erro na digitação.

nicípios, dos quais mais de 50% (3.123 dos 5.561 municípios, o que perfaz 56% precisamente) já haviam registrado algum dado na base do cadastro. Contudo, a "expectativa" apresentada era de que, até o final daquele ano, cerca de 9,3 milhões de famílias, ou o total estimado de famílias pobres (aquelas com renda *per capta* inferior a meio salário mínimo ou R$ 100,00, em 2002), estivessem cadastradas, o que significava dizer que deveria haver, entre julho e dezembro de 2002, o cadastramento de mais 6,9 milhões de famílias, um aumento de aproximadamente 290% em relação ao número de registros já efetuados desde a implantação do Cadastro, havia dez meses.

A expositora ressalta que o Cadastro Único foi criado para "simplificar a relação dos municípios com todos os programas federais de distribuição direta de renda" e para oferecer às três esferas da administração pública "um diagnóstico da situação social do país". (BRASIL, 2002h, p. 116) O cadastro é, então, uma ferramenta para planejamento de ações e programas mais condizentes com a realidade; além disso, ofereceria ganhos no que tange à redução de custos, pois um único cadastro atenderia aos mais diversos programas, inclusive àqueles de caráter emergencial, concebidos em razão de secas e enchentes. "Essas famílias mais vulneráveis, já estando cadastradas e de posse do seu cartão, poderão receber o pagamento de qualquer auxílio adicional que o governo queira disponibilizar para elas praticamente a partir do comando nesse sentido". (BRASIL, 2002h, p. 116) Até aquele momento, já havia três programas utilizando o Cadastro: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, com previsão de que até o mês de setembro também o PETI e o Agente Jovem[39] o fizessem, e, assim, todos os benefícios estariam condicionados à inscrição no Cadastro Único.

> É importante mostrar para o gestor municipal que quando ele tiver acesso à relação de beneficiários constantes do Cadastro Único terá a identificação precisa e correta das famílias mais vulneráveis do seu município e poderá atendê-las a qualquer momento, a partir das informações já coletadas, cadastradas e processadas (BRASIL, 2002h, p. 117)

Ainda com relação à redução de gastos, observa-se que "todos os custos de operação do Cadastramento Único são divididos entre o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério de Minas e Energia e o

39 O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, regulado pela Portaria SEAS nº 879, de dezembro de 2001, não é objeto de análise no presente trabalho.

Ministério de Desenvolvimento Agrário [e a] SEAS”. (BRASIL, 2002h, p. 117) Segundo cálculos da expositora, cada órgão paga o equivalente a um quinto do que pagaria num cadastro isoladamente.

O cadastramento único teria também a utilidade de ser realizado em equivalência ao cadastro do Sistema Único de Saúde (SUS), substituindo-o. Citando uma convocação feita pelo Ministério Público Federal (MPF) à SEAS para prestação de explicação sobre a necessidade do Cadastro Único, em face da existência já de um cadastro daquela natureza, o Sistema de Cadastramento de usuários do SUS (CadSUS), a expositora indica que o MPF compreendeu que o cadastro do SUS visa atender à totalidade da população brasileira, enquanto que o Cadastro Único pretende alcançar um foco: é um cadastro exclusivo para “as famílias que estão abaixo da linha de pobreza”. (BRASIL, 2002h, p. 118) Seu conteúdo atende, portanto, aos requisitos do CadSUS e vai além, sendo muito mais completo, pois em sua formulação teriam sido considerados os conteúdos dos cadastros dos programas de transferência de renda e o próprio cadastro do SUS: “Nós juntamos esses programas e colocamos todas as informações indispensáveis a eles neste novo formulário, que passou a conter as informações necessárias à operação de todos os programas”. (BRASIL, 2002h, p. 119) Em conta disso, foi superada a exigibilidade para os municípios realizarem o CadSUS, estando este já contemplado no Cadastro Único.

> Isso fez muita diferença para municípios pequenos, que às vezes tinham dificuldades de operar os dois cadastros ao mesmo tempo. A partir dessa decisão, eles souberam que cadastrando as famílias de baixa renda no Cadastro Único estariam completando a sua meta de cadastramento do SUS, e, portanto, receberiam do Ministério da Saúde o equivalente ao que receberiam se tivessem feito o cadastramento diretamente pelo SUS.
>
> Por que isso? Porque toda a informação contida no formulário de Cadastramento do Sistema Único de Saúde está contida no formulário do Cadastramento Único. O formulário de Cadastramento Único contém essas e todas as informações necessárias à operação de todos o programas sociais. (BRASIL, 2002h, p. 118)

Esse dado traz elementos importantes à análise, pois pela primeira vez aparece a possibilidade de alguma remuneração ao município pela realização do cadastro. Note-se que essa remuneração é remanejada, não se refere diretamente ao Cadastro Único. Faz-se o que talvez se possa chamar de um

arranjo operacional para desafogar o município da sobrecarga de cadastramento, mas também há que se observar que esse fato se deu pela intervenção de um ator externo, o MPF, e o que se alterou em verdade foi a política de cadastramento do SUS, não dos programas sociais. Também aqui são fornecidos elementos para compreender a relação do programa Bolsa Alimentação com o Cadastro Único, pois, como se viu, o seu cadastro era de responsabilidade do setor de informática do SUS, não da Caixa Econômica, como o Bolsa Escola, ou da SEAS, como ocorreu inicialmente com o PETI. Assim, ainda que processado pelo DATASUS, o cadastro do programa teria a mesma origem dos demais. Ainda não se consegue alcançar, porém, o processo que permitiu a migração dos dados entre as duas bases, como se percebe nas exposições que seguem.

O representante do Ministério da Saúde, Eduardo Filizzola, expôs brevemente as características do Programa Bolsa Alimentação,[40] indicando que o recurso transferido pelo programa, com previsão "da ordem de 572 milhões de reais", "deve ser gasto de maneira adequada para a aquisição de alimentos necessários ao combate da desnutrição das crianças". (BRASIL, 2002h, p. 128) O programa tem por perspectiva atender a 3,5 milhões de pessoas, estando presente, até aquele momento, em cerca de dois mil municípios, atendendo a cerca de 500 mil pessoas, cobertura esta que deveria duplicar até o mês seguinte àquela exposição. Destaca-se também a influência positiva da utilização desses recursos "na atividade comercial dos municípios". (BRASIL, 2002h, p. 128) Observe-se que nesse primeiro momento não há alusão do expositor ao processo de cadastramento dos beneficiários do programa, ainda que apresente os seus critérios de elegibilidade: gestantes, nutrizes e crianças entre seis meses e seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional e numa faixa de renda *per capta* familiar de até meio salário mínimo. Este último, critério condizente com o estipulado para o Cadastro Único.

Do Bolsa Escola, expôs-se que em seus 18 meses de existência o programa já alcançava a quase totalidade dos municípios brasileiros (dos 5.561 municípios apenas 25 não teriam feito a adesão), com "100% dos recursos

40 Na ordem de exposição, o Bolsa Alimentação aparece por último, precedido pelo Bolsa Escola e pelo Auxílio Gás, não obedecendo, portanto, à cronologia de implementação dos programas. Aqui também desconsideramos tal cronologia, uma vez que não influencia no que ora está em análise, optando por discutir primeiro a exposição sobre o Bolsa Alimentação, a fim de manter a coerência textual.

oriundos do Governo Federal" (BRASIL, 2002h, p. 128, p. 120), um orçamento anual de aproximadamente 2 bilhões de reais, transferidos diretamente às cerca de 5,5 milhões de famílias cadastradas. Aqui se ressalta o papel desempenhado pelos municípios nesse processo:

> A prefeitura é o grande gestor do programa Bolsa-Escola, atuando na ponta. Ela deve efetuar o cadastramento dos beneficiários, o que, num primeiro momento, foi feito sob a ótica desse programa e agora tem sido feito por intermédio do Cadastramento Único. (BRASIL, 2002h, p. 128, p. 121)

Destaca-se ainda a obrigatoriedade das prefeituras municipais em criar programas socioeducativos, investir na educação pública e acompanhar a condicionalidade do programa, de frequência escolar mínima de 85% para os seus beneficiários, além da criação ou delegação de um conselho de controle social. A meta de cobertura do programa era de 5,6 milhões de famílias até o final daquele ano. (BRASIL, 2002h, p. 123)

O Auxílio Gás, próximo programa da exposição, não foi apresentado acima, na seção que trata do contexto de criação do Cadastro Único,[41] porque ele é posterior à instituição do Cadastro, mas já nasce, como se verá, fazendo uso dele. A criação do Programa foi autorizada em dezembro de 2001, através da Medida Provisória n.º 18, que dispunha sobre "subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo – GLP" (BRASIL, 2001g), porém, a sua criação de fato se deu já ao final de janeiro de 2002, através do Decreto n.º 4.102/2002, que o regulamentou. Definiu-se, então, como público alvo do programa, as famílias de baixa renda (BRASIL, 2002b, Art. 1º), consideradas nessa condição aquelas com renda *per capta* mensal de até meio salário mínimo, registradas no Cadastro Único ou beneficiárias, efetivas ou potenciais, dos programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação. (BRASIL, 2002b, Art. 3º) O valor do benefício foi fixado em R$ 7,50, pago cumulativamente (R$ 15,00) a cada dois meses. (BRASIL, 2002b, Art. 4º)

Ao expor sobre esse programa, Ricardo Dornelles, do Ministério de Minas e Energia (MME), indica que ele difere, em alguns aspectos, dos demais programas de transferência direta de renda, pois a sua criação corres-

41 Abordado no capítulo "Focalização sem *foco*: fragmentação dos primeiros programas sociais de transferência de renda focalizados".

ponde a uma determinação legal decorrente da flexibilização do monopólio do petróleo no Brasil.

> Quando se flexibilizou o monopólio do petróleo, a lei que executou essa abertura determinou que, ao final do período de transição, todos os subsídios a derivados de petróleo existentes no país acabassem ou fossem substituídos por novos subsídios. (BRASIL 2002h, p. 123)

Afirma-se que já havia um subsídio do Estado ao "gás de cozinha", o GLP, mas que era transferido diretamente à Petrobras. Com a extinção desse subsídio à refinaria, o Programa veio compensar a elevação do preço do produto para as famílias de baixa renda. A vinculação do Auxílio Gás ao Cadastro Único e aos outros programas teria se dado em função da necessidade de alcançar rapidamente o seu público-alvo, no intuito de compensar os reajustes sofridos pelo gás de cozinha no mês de janeiro (2002).

É importante lembrar que, anterior a isso, havia uma determinação da própria legislação do Cadastro (Decreto n.º 3.877/2001) que impunha a sua utilização para programas dessa natureza, o que obviamente não podia ser ignorado. Mas o Cadastro estava ainda sendo implantado, com todas as dificuldades e limitações desse processo; assim, é a vinculação aos programas já operantes que facilitará a implantação do Auxílio. A meta de cobertura do programa eram as 9,3 milhões de famílias de baixa renda em todo o país, segundo a estimativa do governo federal, das quais atingira quase 60% já em sua primeira folha de pagamentos.

> No primeiro mês em que foi pago, o programa já beneficiou 5 milhões e 488 mil famílias, que eram basicamente aquelas beneficiárias do Bolsa-Escola no mês de janeiro, mais cerca de 22 mil famílias beneficiárias do Bolsa-Alimentação, que não eram atendidas pelo Bolsa-Escola. (BRASIL, 2002h, p. 125)

Dornelles reconhece que milhares de famílias estavam aptas ao recebimento do novo benefício desde a sua implantação, e, à medida que o Cadastro Único avançava, o número de beneficiários potenciais aumentava, mas essas famílias não podiam ser atendidas porque não estavam inclusas nos outros programas. Uma vez que os benefícios eram sacados diretamente, a ausência de uma conta para o seu repasse e consequentemente de um cartão magnético para o saque criou essa dificuldade. Esse problema foi resolvido a partir de junho, quando o governo federal lançou o "cartão do cidadão",

cuja finalidade era atender a todos os programas de transferência de renda. Um cartão único, por assim dizer.

Mas as dificuldades iam além dessa inadequação entre os programas ou entre os procedimentos para concessão de seus benefícios. O debate desenvolvido pelos Conselheiros do CNAS demonstrou que os municípios enfrentavam uma carga de problemas outros, a começar pela responsabilidade que lhes era imposta de realizar o cadastramento. "O que está previsto pelo Governo Federal para auxiliar os municípios de pequeno porte [...], a fim de que possam operar o Cadastro Único?". (BRASIL, 2002h, p. 131)[42] De acordo com o que se depôs, em muitos casos o cadastramento representou uma espécie de engessamento da área de assistência social e da capacidade operacional das administrações municipais porque demandava tempo e pessoal, recursos escassos nos municípios.

> A efetivação de cada cadastro por assistentes sociais nos municípios está levando de 50 a 60 minutos. Para cadastrar uma população de 900 famílias seriam necessárias 750 horas de trabalho de um assistente social. Nos municípios de pequeno porte não há assistente social, ou há apenas um assistente social, ao qual é cometida a responsabilidade de fazer o Cadastro Único. (BRASIL, 2002h, p. 131)

A essa questão, a representante da SEAS responde referindo-se à "compensação" gerada na equivalência estabelecida entre o Cadastro Único e o CadSUS: "nós pensamos que aquela seria a solução do problema dos municípios de pequeno porte. Isso tem se revelado no volume de adesões de novos cadastramentos que temos recebido a partir de então". (BRASIL- 2002h, p. 135) Essa elevação no cadastramento, porém, pode estar indicando que havia de fato uma sobrecarga de trabalho. É possível supor que as equipes que realizavam o cadastramento nos domicílios, quando era o caso, tinham que fazê-lo duplamente, o que teria se revertido com a equivalência dos cadastros. Caso isso seja verdadeiro, não foi o valor repassado aos municípios (R$ 0,90 centavos por cadastro) que teve importância principal – porque era insufi-

42 Considerando que o nome dos conselheiros não tem influência para os fins deste trabalho, optamos por não expô-los. De todo modo, o documento no qual constam é de livre acesso a quem possa interessar.

ciente para contratar equipes de cadastradores, e seu repasse era posterior ao cadastramento –, mas a redução da carga de trabalho que lhes era imposta.[43]

Uma queixa igualmente importante de conselheiros do CNAS era quanto à falta de acesso à base de dados. Apesar de o cadastramento ser realizado no município, e do objetivo propalado de auxiliar na formulação de políticas localmente, os dados processados não retornavam, pelo que a administração municipal não podia ter qualquer controle em relação ao quantitativo efetivamente cadastrado.

> [...] nós simplesmente formulamos [sic] o cadastro e não temos acesso ao retorno das informações. Não podemos, portanto, operar o programa no âmbito do nosso município, porque não temos acesso à base de dados e não podemos saber quem entrou no cadastro, quem não entrou, como se fazem trocas de informações, como se gerencia isto ou aquilo. (BRASIL, 2002h, p. 132)

Segundo o representante do MEC, Sr. Romeu Luizatto, as informações sobre o programa Bolsa Escola já estariam disponibilizadas, mas, ao que se percebe, tratam-se de informações bastante recortadas, com o fito exclusivo de garantir o acompanhamento da frequência escolar exigida pelo programa: "todos os municípios estão recebendo agora e vão receber a cada três meses um CD com a informação de todos os alunos beneficiários, divididos por escola, com todas as informações sobre os trimestres anteriores". (BRASIL, 2002h, p. 146) Continuando, o gestor faz alusão a discussões do Grupo de Trabalho do Cadastro Único[44] indicando que a indisponibilidade da base do Cadastro Único deve-se ao fato de ela estar ainda incompleta. A Sra. Ellen Sampaio (SEAS), por sua vez, afirma que já há alguma disponibilidade de dados no "arquivo-retorno" que é remetido pela CEF aos municípios, porém, o conteúdo desse arquivo é bastante limitado porque

43 Contudo, esse argumento não pode ser igualmente utilizado para se pensar na digitação dos dados, uma vez que não está claro quem os transmitia ao DATASUS, se a Caixa Econômica ou o município, caso em que a dinâmica de trabalho seria mantida. E esse é um questionamento que se reforça ao se considerar que o cadastro do SUS era para toda a população e, por isso, na hipótese de que se atingisse a meta do Cadastro Único, haveria que se continuar cadastrando para o SUS.

44 Trata-se do GT instituído pelo Decreto de 24 de outubro de 2001, definindo a forma de articulação dos órgãos federais com os municípios, para fins de viabilização do processo de cadastramento, como se viu anteriormente.

a liberação dos dados substanciais necessita de regulamentação legal, o que estaria ainda em processo.

> [...] essa base ainda não está disponível para os municípios porque nós dependemos de uma legislação sobre os critérios de sua utilização, que tem que ser aprovada pelo Congresso Nacional.
>
> Hoje o município recebe um arquivo-retorno, como o chamamos. Depois que o município transmite todos os dados, eles voltam, processados, apenas com o nome do responsável e o dos membros da família e o número de identificação social que foi atribuído para cada um. Só isso está disponível hoje. (BRASIL, 2002h, p. 153)

Queixa-se de que há problemas também de comunicação, com dificuldades de acesso à informação ou informações desencontradas, o que se atribui à dispersão dos programas, pela inexistência de uma coordenação comum aos mesmos: "No dia da divulgação do Auxílio-Gás, formaram-se filas imensas na frente das prefeituras municipais, e não havia ninguém neste país para nos dar informações sobre esse bendito programa. Foi um horror". (BRASIL, 2002h p. 149) Essa necessidade de aproximação das ações sociais é reconhecida pela própria equipe do Governo, o que em sua interpretação já estaria em curso, demonstrado na relação entre um cadastro e um cartão únicos, dois polos de uma articulação ampla entre os programas sociais.

> Em junho foi lançado o cartão único [Cartão do Cidadão]. Temos um Cadastramento Único, que é o início da operação, e temos um cartão único, que é o final da operação. Entre o início e o final, trabalhamos com as divisões e as características de cada um dos programas sociais. (BRASIL, 2002h, p. 170)

Tratando ainda das dificuldades na linha do financiamento, e referindo-se à afirmação anterior do gestor do Bolsa Escola, de que os recursos do programa eram oriundos integralmente da União, uma das conselheiras pergunta: "o senhor tem noção de quanto gastam os municípios para viabilizar o que está determinado no Bolsa-Escola?". (BRASIL, 2002h p. 149) E mais à frente a mesma conselheira oferece um exemplo que ilustra mais francamente as dificuldades municipais, considerando as especificidades de cada região, quando as condições naturais desafiam a limitada logística de que se dispõe.

> Há um mês, por exemplo, contei para a Dra. Ellen e para a Conselheira Roberta que eu estive em Roraima, e a preocupação do prefeito de uma cidade daquela região era o fato de que ele demorava 21 dias para ir de barco ao alto do Rio Branco, cadastrar as 700 famílias que vivem lá e voltar. Ele não tinha dinheiro para combustível, não tinha uma voadeira. Eu até sugeri a ele que mandasse um projeto de financiamento para algum ministério. Disse-lhe: 'Quem sabe eles financiam para vocês, porque realmente esta situação é concreta'. As nossas regionalidades têm que ser entendidas. (BRASIL, 2002h, p. 149)

E os problemas não param por aí. A falta de critérios ou meios específicos para atualização de informações do Cadastro também foi um ponto levantado, e, nesse sentido, a queixa remete-se diretamente ao agente operador do Cadastro Único:

> [...] os senhores contrataram um sistema feito pela Caixa Econômica Federal, que é banco e só sabe fazer cadastro de banco. Mas nós precisamos ter um cadastro social, que retorne ao município, que possa ser trabalhado e cujas alterações possam ser medidas. (BRASIL, 2002h, p. 150)

Em resposta, justifica-se a escolha pela Caixa em razão do pagamento direto às famílias, o que demandaria serviços de um agente financeiro, e quando do convite para apresentação de propostas nesse sentido, apenas esse banco teria se apresentado. (BRASIL, 2002h) Junto a isso, são discutidas algumas das utilidades e características do cadastro, pelo que não se constituiria apenas em um "cadastro de banco", como sugerido. Exemplo disso estaria na possibilidade de mapeamento das pessoas que não têm documentação civil que, embora não se possa inseri-las nos programas, oferece condições para resolver o problema. (BRASIL, 2002h)

Os conselheiros queixam-se também da exclusão do CNAS na formulação dos programas sociais, que seriam apresentados ao Conselho unicamente para se dar conhecimento, após serem criados (BRASIL, 2002h): "Às vezes, temos a sensação de que o Conselho é um ser etéreo, porque tomamos conhecimento dos programas depois que eles já foram criados e só então fazemos a discussão". (BRASIL, 2002h, p. 158) Nesse sentido, sugere-se a inclusão dos conselhos nacionais quando da formulação da regulamentação para o uso da base de dados do Cadastro.

> Minha pergunta é: quem vai regulamentar? Como está o processo que está sendo encaminhado? Meu pedido é que nesse processo de regulamentação da base de dados os Conselhos Nacionais estejam presentes.

> Nós precisamos ter muito claro que essa será uma fonte de informação fundamental em todas as instâncias, a informação é necessária e estados e municípios e Conselho Nacional precisam fazer uma discussão conjunta. Sobre um ponto é um pedido, a outra é uma pergunta: em que estágio se encontra essa regulamentação? (BRASIL, 2002h, p. 163)

O que se consegue perceber é que as dificuldades e os problemas enfrentados pelos municípios para a implantação do Cadastro Único eram de conhecimento do governo federal, e algumas medidas eram adotadas para tentar revertê-los. Mas essas medidas eram insuficientes e não alcançavam a demanda apresentada, principalmente porque a fonte dos problemas era diversa, dada a operação de diferentes programas e a inexistência de uma articulação eficiente dos seus órgãos gestores. De outro lado, o estabelecimento de metas de cadastramento parece ignorar a existência dos problemas, pretendendo-se, em um curto intervalo de tempo, quase que quadruplicar o número de registros efetuados, alcançando a totalidade da estimativa sobre o público-alvo. A ausência de recursos das mais diversas ordens mostrará, porém, a inexequibilidade desse intuito e fará com que as dificuldades se acentuem, comprometendo a qualidade do cadastro e exigindo do governo a adoção de medidas mais precisas e eficientes no enfrentamento das limitações, e, como no caso da equivalência entre o Cadastro Único e o CadSUS, um ator externo desempenhará papel importante nesse processo: o TCU.

FRAGILIDADES DO CADASTRO E INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES PARA IDENTIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO POBRE

Ao final de 2002, o TCU realizou uma auditoria específica sobre o Cadastro Único, cujos resultados foram divulgados em 2003, para verificar o grau de consistência dos seus registros e a influência que esse cadastro exercia sobre os programas que o utilizavam e sobre o acesso das famílias aos benefícios desses programas. Um dos objetivos postos para a auditoria era contribuir para melhorar tanto a qualidade quanto a cobertura alcançadas pelo Cadastro Único, ou seja, melhorar o grau de focalização desse cadastro. O Tribunal realizou estudos de caso, com aplicação de entrevistas estruturadas a gestores e beneficiários dos programas, numa amostra de 32 municípios, selecionados em função do número de cadastros já realizados até então, da razão entre quantidade de famílias carentes e de pontos de

atendimento da CEF e da localização geográfica de cada município em relação à capital do estado ao qual pertencia. Além disso, realizou-se pesquisa postal direcionada a 648 outros municípios, obtendo um retorno de pouco mais de 51%. (BRASIL, 2003m) De posse desses dados, o TCU procedeu à análise.

Considerando a característica de unicidade do Cadastro Único, prevista no decreto de sua criação, e que constitui uma das características fundamentais do mesmo (BRASIL, 2001e, Art. 2º), a auditoria verificou que o *software* desenvolvido pela Caixa Econômica para absorção dos dados cadastrais continha brechas que permitiam a duplicidade de registros. A unicidade estava, assim, comprometida, porque um mesmo beneficiário podia ser registrado com mais de um NIS, possibilitando (inclusive) o pagamento indevido de benefícios, fato que também comprometeria a possibilidade de mapeamento do público-alvo da Assistência Social, não fornecendo informações confiáveis quanto à sua dimensão. Testando esse aspecto, os auditores do TCU analisaram a situação do Rio Grande do Norte, RN, com dados de setembro de 2002, e constataram a existência de mais de 4,8 mil casos de NIS excedentes, inclusive com pessoas contendo mais de dois registros. (BRASIL, 2003m, p. 15)[45] Mas, além da falha no aplicativo, indica-se que esse problema deveu-se, também, à ação descoordenada de diferentes grupos de cadastradores, relacionados às áreas específicas de cada programa, e de suas estratégias de cadastramento, que permitiam a apresentação de documentos diferentes por um mesmo indivíduo para cada novo registro.

O Relatório do TCU indica que até setembro de 2002, segundo a amostra da pesquisa, as duplicidades já atingiam mais de 458 mil casos, o que representava 2,7% do total de registros realizados. O Tribunal observa que há uma cláusula no Contrato da CEF com o Ministério responsável pela coordenação do Cadastro, o Ministério da Assistência e Promoção Social

45 O Rio Grande do Norte era o estado que apresentava maior número de registros no Cadastro Único, alcançando 92,5% da meta estipulada, uma realidade positivamente contrastante da maioria absoluta dos demais estados e do Distrito Federal, este, à época, sem qualquer registro realizado. (BRASIL, 2003m, p. 26)

(MAPS),[46] que prevê a depuração interna dos dados. Assim, visando corrigir os problemas de verificação de unicidade, o Relatório de Auditoria sugere ao Ministério que solicite à CEF a realização desse processo. Mas há casos também de duplicidade de cadastros com o mesmo NIS, revelando outra falha ou limitação do aplicativo, porque não oferecia mecanismos de manutenção do cadastro, com atualização dos dados, e por isso, ao registrarem-se novas informações sobre uma mesma pessoa, gerava-se um novo registro.

Os formulários do Cadastro têm um "código domiciliar" previamente impresso, o que, a princípio, deveria evitar a repetição desses registros especificamente; porém, o problema da falta de formulários, que leva alguns municípios a se utilizarem de fotocópias, aliado às dificuldades no processo de envio eletrônico dos dados, provoca um novo erro, a repetição dos códigos domiciliares, cuja ocorrência, à época da Auditoria, supera os 77,4 mil casos. O Relatório aponta para a possibilidade de prejuízo na atenção aos beneficiários, decorrente das multiplicidades do Cadastro, isto porque o cadastramento se dá em função das estimativas de pobreza fornecidas aos municípios, e a repetição de dados pode gerar a ilusão de alcance das metas definidas, sem de fato isso ter ocorrido. Solicita-se assim que se desenvolvam mecanismos de bloqueio das repetições desde o processamento dos dados. (BRASIL, 2003m, p. 17)

> A multiplicidade de cadastramento provoca o armazenamento de informações conflitantes sobre uma mesma pessoa/família, trazendo obstáculos para a *identificação de pessoas pobres*. Além do mais, as estatísticas sobre a evolução do Cadastro Único ficam superestimadas, pois as multiplicidades não são excluídas do *cômputo de pessoas, famílias e domicílios*. Se for utilizada a estimativa de famílias pobres como meta para finalização ou redução da prioridade dada ao Cadastro Único, muitas famílias podem ser deixadas de fora por conta desses sobre cadastramentos. (BRASIL, 2003m, p. 19, grifo nosso)

Essas observações remetem às limitações do processo de digitalização dos dados e apontam, portanto, para as dificuldades no instrumento desen-

46 "À época da realização da auditoria, as ações de cadastramento eram coordenadas pela Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social - MPAS. Com a edição da Medida Provisória n.º 103, de 01.01.03, a SEAS foi transformada no Ministério da Assistência e Promoção Social – MAPS (Art. 31, VII), enquanto o MPAS foi transformado no Ministério da Previdência Social (Art. 31, IX)". (BRASIL, 2003m, p. 3)

volvido para a geração de informações sobre a população pobre. Pode-se inferir, então, que o *software* de entrada de dados pautava-se em procedimentos meramente aditivos, sem crítica quanto à origem desses dados, o que comprometia o intuito maior de eficácia na identificação e no cômputo de todas as famílias pobres, tornando o dimensionamento de seu contingente com limites pouco precisos, o que, por sua vez, de certa forma, comprometeria o foco dos programas. Outros problemas de focalização foram identificados, como a subdeclaração da renda no momento do cadastramento, que se reflete na seleção do público-alvo dos programas. Retomando o caso do RN, a equipe de auditoria cruzou os dados referentes ao NIS com aqueles do Número de Identificação do Trabalhador (NIT), constantes na base do Sistema de Benefícios do INSS, o Sistema Único de Informações de Benefícios (SISBEN). O resultado apontou para a existência de centenas de situações que sugeriam a existência de subdeclaração no Cadastro Único em pelo menos R$ 20,00, incluindo centenas de outros casos em que a subdeclaração superava um salário mínimo, que à época estava em R$ 200,00, fato que possibilitava a inclusão no Cadastro de pessoas com renda acima da linha do corte dos programas sociais e, consequentemente, o recebimento indevido de benefícios. Uma outra forma de cruzamento proposta ao governo através do Relatório é com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como fonte para a verificar a correspondência entre a renda declarada no Cadastro Único e a constante daquela base de dados.

Embora esse fato aponte para uma lacuna importante no processamento do Cadastro Único, há que se ponderar que o critério utilizado pelo TCU não é suficiente para mensurar as suas consequências, porque não alcança outras características das famílias identificadas em tal condição. Isso porque o Cadastro utiliza-se da renda familiar *per capta*, e não a individual, assim, ainda que a renda do titular do benefício seja superior à declarada, não necessariamente a família estará fora do perfil dos programas em questão. Além disso, o próprio TCU reconhece inconsistências nas próprias bases de dados tomadas como referência. (BRASIL, 2003m) De todo modo, a identificação desse problema será de elevada importância para o aprimoramento do Cadastro futuramente.

No Relatório, ressalta-se que a utilidade do cadastro está relacionada à qualidade dos seus dados (BRASIL, 2003m), e, nesse sentido, chama-se a atenção também para a ausência de mecanismos de alteração cadastral,

problema apontado como sendo decorrente de uma opção inicial do Governo em alimentar rapidamente o banco de dados. Isso porque havia uma orientação da SEAS para a totalização do Cadastro até outubro de 2002, de modo a permitir a concessão dos benefícios ainda naquele ano.[47] Verificou-se que a falta desses mecanismos, aliada à orientação deficiente, fez com que muitos municípios acionassem com frequência os Ministérios responsáveis por cada programa, no intuito de realizar alterações no Cadastro, demandas que, em diversos casos, não obtiveram respostas.

O Tribunal indica ainda que, àquela época, a CEF já estava desenvolvendo uma "rotina de alteração cadastral" (BRASIL, 2003m, p. 23), mas observa que a atualização dos dados pelos municípios demandariam recursos dos quais eles não dispunham. Assim, o TCU recomenda "que o MAPS estude a possibilidade de haver repasse aos municípios de recursos para manutenção/atualização permanente dos dados inseridos no Cadastro Único". (BRASIL, 2003m, p. 24) Com o mesmo fim, o Tribunal sugere também que a atualização seja precedida de programa de capacitação dos operadores do cadastro nos municípios (BRASIL, 2003m) e, quando da atualização, que sejam vinculadas mensagens de convocação dos beneficiários através dos seus extratos de benefícios. E, ainda, que os municípios fossem orientados a recorrer aos registros municipais de nascimentos, casamentos e óbitos para verificação da necessidade de atualização. Para o Governo Federal, recomenda-se a utilização do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI) com essa finalidade.

Considerando a recomendação de aceleração do cadastramento feita pela SEAS, o TCU testou o estágio em que se encontravam os estados e o Distrito Federal nesse processo e verificou que havia atrasos generalizados. Embora cerca de 89% dos municípios já tivessem inserido algum dado na base do cadastro, a totalização desses dados alcançava pouco mais de 51% das famílias estimadas. Junto a isso, havia expressiva heterogeneidade no estágio em que se encontrava cada estado, a exemplo de extremos como Rio Grande do Norte (RN) com 92,5% e Distrito Federal (DF) com 0%, ou ainda Ceará (CE) com 79,3% e Rio de Janeiro (RJ) com 12,8%. (BRASIL, 2003m) E isso em números brutos, sem qualquer depuração, ou seja, se fossem ex-

47 Note-se que 2002 era ano de eleição presidencial, e outubro, o mês de realização do pleito. É possível que esse fato tenha influenciado nessa decisão do Governo pela célere conclusão do cadastramento. Mas não analisaremos esse aspecto no presente trabalho.

cluídas as duplicidades e inconsistências, as discrepâncias poderiam ainda se acentuar. Diante dos números aferidos, o TCU estimou que apenas cinco estados concluiriam a tarefa ainda em 2002, 17 deles durante 2003 e outros três apenas em 2004.[48] Em conta disso, alerta-se para o risco de prejuízo às famílias carentes beneficiárias dos programas de transferência de renda anteriormente ao Cadastro Único, as quais poderiam sofrer suspensão dos benefícios por não estarem registradas ainda no novo cadastro.

Isso se desdobrou num retorno à análise das causas desse atraso, tendo-se identificado uma série de fatores, ora relacionados a questões operacionais, ora a outras gerenciais. Do ponto de vista operacional, o principal problema apontado foi a "falta de documentação dos beneficiários". (BRASIL, 2003m, p. 28)[49] As medidas adotadas diante disso pelos municípios variam, destacando-se o preenchimento do formulário sem inserção dos dados na base do Cadastro, até que se proceda a apresentação dos documentos em falta. Segue-se a isso a opção por cadastrar apenas os membros que têm documentos, omitindo-se os demais, ou desconsidera-se sumariamente a família para o cadastramento, dentre outras. Esses dados não depõem apenas em justificativa dos atrasos, mas, sobretudo, contra o princípio censitário do Cadastro Único, e comprometem a cobertura dos programas que utilizam esse Cadastro. Ademais, são também reveladores da deficiência na comunicação e orientação do Governo Federal aos municípios. De todo modo, embora esse problema seja apresentado como um grande entrave ao processo de cadastramento, o TCU reconhece a importância que esse processo exerce indiretamente sobre o que chamou de "resgate da cidadania", pela exigência imposta para realização de campanhas de registros civis, condição para acessar direitos. Observando as várias iniciativas dos estados e municípios para aceleração do processo de expedição de documentação à população alvo dos programas sociais, o Tribunal de Contas recomenda que se adote esse procedimento como prática comum, em favor do público visado pelo Cadastro.

48 A estimativa para 2003 indica textualmente "dezoito" estados, mas na conferência direta do gráfico apresentado verifica-se que são, em verdade, 17, o que condiz com o número de Unidades Federativas do país, considerando que se excluíram dessa estimativa o Rio de Janeiro e o Distrito Federal. Houve, decerto, equívoco na digitação. (BRASIL, 2003m, p. 27)

49 Nesse caso, beneficiários potenciais, ainda não efetivos.

As dificuldades na etapa de envio dos dados para a CEF também foram apontadas como um importante fator causador dos atrasos. Esse é um processo relativamente complexo, que demanda conhecimentos e tecnologias específicas. Além da necessidade de um microcomputador que atenda aos requisitos mínimos para instalação e processamento do *software*, há que se contar com um digitador(a), alguém que não apenas insira os dados, mas que compreenda os procedimentos de "certificação eletrônica" do município junto à Caixa Econômica, de preparação e envio dos dados e de captura do "arquivo retorno", contendo a identificação dos beneficiários. A realização desse processo exige também conexão à internet, o que pode ser substituído pela geração de disquetes de dados entregues e recebidos diretamente numa agência da Caixa. As dificuldades enfrentadas para dar conta do processo se acentuavam com a edição de novas versões do *software*, indicadas na análise do TCU como incompatíveis em alguns casos (BRASIL, 2003m, p. 31), mas o que está em destaque é, de fato, a deficiência técnica e mesmo financeira dos municípios para dar conta das exigências que lhes eram impostas.

> Os problemas referentes à conexão com a Internet e lentidão do sistema não se relacionam, diretamente, aos aplicativos disponibilizados pela CAIXA. São causados pelas deficiências dos equipamentos e sistemas de informática disponíveis nos municípios. Em muitos casos, trata-se de localidades carentes, sem recursos tecnológicos ou com número insuficiente face às atividades demandadas, constatando-se o uso compartilhado de um ou dois computadores para o cadastramento e outros trabalhos das prefeituras, máquinas com defeito ou faltando componentes. Além disso, não há recursos financeiros próprios para aquisição de novos equipamentos e contratação de serviços de digitação, executados via de regra por funcionários das prefeituras com outras atribuições, agravando a sobrecarga dos recursos municipais. (BRASIL, 2003m, p. 31)

Também as dificuldades de acesso às famílias foi posta como causa do atraso na realização do cadastramento, tanto na zona rural ou de ilhas, quanto nas cidades e regiões metropolitanas. Nestes casos, segundo o Relatório, a dificuldade se dá pelos riscos representados na visitação a determinadas áreas, seja pelas características físicas da região, como encostas, seja por aspectos sociais, como os elevados índices de criminalidade, a exemplo das favelas do Rio de Janeiro, pela incidência do crime organizado. Como forma de amenizar tais dificuldades, o TCU reitera a necessidade de repasse financeiro aos municípios para viabilização do cadastramento.

No que tange ao gerenciamento do processo de cadastramento, o Relatório do TCU afirma que havia uma recomendação da SEAS para que se formassem grupos de trabalho nos municípios para uma ação concertada entre as secretarias executoras dos diferentes programas, mas o que se constatou foi que na maioria dos casos os cadastros se davam isoladamente. A Auditoria atribui esse problema não a divergências políticas ou de qualquer outra natureza interna, mas à "dificuldade de disseminação de informações", o que não dá aos municípios uma direção correta de como proceder e gera uma série de dúvidas quanto ao processo, além dos problemas com multiplicidades e desperdícios de tempo e recursos.

> [...] na maioria dos casos, não houve coordenação entre as secretarias municipais, as quais cadastravam isoladamente o público-alvo dos programas sociais vinculados. Constatou-se que apenas 43,1% dos municípios que responderam à pesquisa postal informaram ter recebido a orientação inicial de que deveriam constituir um grupo único de trabalho responsável pelo cadastramento de todas as famílias com renda per capita de até 1 / 2 salário mínimo. (BRASIL, 2003m, p. 33)

Essa dificuldade no "fluxo de informações" foi relacionada a quatro fatores combinados: "ausência de consulta prévia aos estados e municípios" no processo de formulação do Cadastro; a não realização de um "teste-piloto" sobre "a viabilidade da sistemática de cadastramento proposta" (inclui adequação do formulário e *softwares*, geração de relatórios e gerenciamento do banco de dados); falta de manual operacional disponibilizado previamente aos municípios; e "mudanças de orientações ao longo do processo de cadastramento", bem como no formulário e versões do *software* de entrada de dados, indicando falta de planejamento prévio. (BRASIL, 2003m) Diante disso, o TCU recomenda ao Ministério a ampliação dos canais de comunicação com estados e municípios e elaboração de um "Manual de Procedimentos do Cadastro Único" com orientações uniformizadas, pautadas nas principais dúvidas apresentadas pelos municípios. (BRASIL, 2003m)

Apontam-se ainda deficiências no teleatendimento da CEF para esclarecimento de dúvidas associadas a dois fatores: o canal de atendimento não é exclusivo para o Cadastro e "os atendentes não são suficientemente treinados" nas questões relacionadas a ele. (BRASIL, 2003m) Também há problemas na emissão e na distribuição de formulários, os quais são fornecidos em número insuficiente, indicando uma defasagem nas estimativas utilizadas como parâmetro para o cadastramento. O TCU recomenda que

novas estimativas tomem por indicadores os dados do Censo 2000, substituindo as que se baseiam no Censo 1991, de modo a corrigir as disparidades. Aponta-se ainda como insuficiente o treinamento dispensado aos cadastradores e digitadores, por seu conteúdo de caráter superficial e aplicado num curto espaço de tempo. Assim, recomenda-se também ao MAPS e à Caixa Econômica "que seja aprimorado e intensificado o treinamento oferecido aos agentes municipais envolvidos no Cadastro Único", prestando-lhes informações pertinentes às suas incumbências. (BRASIL, 2003m)

O TCU analisou também os efeitos do Cadastro Único sobre a gestão dos programas de transferência de renda, aos quais servia. Verificou-se que nem todos os municípios tinham acesso aos relatórios gerados a partir do Cadastro e que geralmente esses relatórios eram bastante simplificados, não contribuindo para o gerenciamento do programa. Esse fato é atribuído ao tipo de *software* adotado inicialmente, restrito à tarefa de inserção de dados:

> Um dos relatórios oferecidos, por exemplo, informa somente os quantitativos de domicílios rurais e urbanos digitados e de pessoas com e sem documentação cadastradas, por faixa etária. Tais relatórios não contêm, portanto, informações relevantes para a gestão dos programas. (BRASIL, 2003m, p. 39)

Por fim, identificou-se também lentidão no processamento dos dados pela CEF, o que fora atribuído pelo TCU ao compartilhamento dos mesmos recursos de computação entre o Cadastro Único e outras bases pesadas, como FGTS e PIS/PASEP. Além disso, constatou-se a ocorrência de perda de dados, por falhas nos aplicativos utilizados pela Caixa, gerando listagens cujo quantitativo de registros era inferior ao efetivamente encaminhado pelos municípios. Contudo, admite-se que o Cadastro promoveu alguma melhoria no processo de identificação e na localização do público visado. (BRASIL, 2003m)

Observa-se que os problemas identificados nessa auditoria do Tribunal de Contas confirmam as queixas e denúncias debatidas no CNAS em meados de julho daquele mesmo ano (2002), como se viu anteriormente. Em conta disso, pode-se verificar que a criação do Cadastro Único, embora indique a adoção de maior racionalidade na operacionalização dos programas sociais, converteu-se em um problema a mais para a maioria dos municípios. Implantar e operar esse cadastro demandava conhecimentos e recursos que não estavam disponíveis no âmbito local, dos quais o governo federal se eximiu. Os municípios foram obrigados a realizar o novo cadas-

tramento e, assim, adaptar-se às novas ferramentas sem a devida orientação de como fazê-lo, inclusive sem ter claro quem deveria promover tal orientação, já que a coordenação dos programas era dispersa. Essa obrigatoriedade fez-se ainda mais pesada pela tentativa de aceleração do cadastramento, incorrendo fatalmente no acúmulo de erros e inconsistências nos dados gerados.

As recomendações do TCU feitas a partir dessa auditoria, para criação de canais de comunicação com os municípios, apoio financeiro e técnico, correção das falhas nos aplicativos, criação de uma dinâmica de atualização e manutenção do cadastro e checagem de consistência dos dados, corroboram um diagnóstico realizado no período de transição entre governos, ao final de 2002. Neste ano, o Brasil realizou eleições presidenciais, as quais se polarizaram entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), então à frente do governo, e o Partido dos Trabalhadores (PT), principal partido de oposição. Naquele ano, o país inaugurou uma prática político-administrativa que se pôde julgar capaz de minimizar o efeito de descontinuidade sobre as ações de governo quando da substituição do mesmo: a Medida Provisória (MP) nº 76, de 25 de outubro daquele ano, que criou o mecanismo de instituição de uma "equipe de transição", pelo candidato eleito à presidência da república, vedada a sua realização em caso de reeleição. Essa equipe tinha por objetivo "inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública federal e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, a serem editados imediatamente após a posse". (BRASIL, 2002g, Art. 2º) Em conta disso, a equipe goza da prerrogativa de ter "acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do Governo Federal". (BRASIL, 2002g, Art. 2º, § 1º) Com o fim de efetivar essa equipe, foram criados 50 cargos de comissão temporários,[50] a serem ocupados desde o "segundo dia útil após a data do turno que decidir as eleições presidenciais" e vagos no máximo "até dez dias contados da posse do candidato eleito". (BRASIL, 2002g, Art. 4º, § 1º)

A Exposição de Motivos que justifica a MP n.º 76 (BRASIL, 2002i) data de 2 de outubro de 2002, poucos dias antes, portanto, do primeiro turno das eleições, que ocorreria no dia seis. Nela, afirma-se que a motivação desse ato está na realização de uma "transição ética, transparente e democrática"

50 Cargos Especiais de Transição Governamental (CETG). (BRASIL, 2002g, Art. 4º)

(BRASIL, 2002i), fazendo, ainda, referência ao Decreto n.º 4.199, de 16 de abril de 2002, que institui *normas para fornecimento de informações sobre o governo a partidos políticos, coligações e candidatos à Presidência até o final das eleições*, como primeira medida em favor da constituição desse processo formal de transição.

O PT saiu vencedor nas eleições e, assim, o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, constituiu a sua equipe de transição. A composição dessa equipe foi anunciada aos 12 de novembro de 2002, e teve definida, como teto para a entrega dos relatórios de avaliação que deveria elaborar, a data de 24 de dezembro. (COSTA; ANDRADE, 2003, p. 18) Essa equipe elaborou um complexo diagnóstico sobre a situação em que se encontrava o governo, tendo a área social merecido parte das críticas mais significativas.[51] Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), é a partir desse relatório que se abre o debate sobre a unificação dos programas federais de transferência de renda no Brasil, justificado por uma série de problemas apontados na condução desses programas, sintetizados a seguir:

a. Constatou-se a existência de concorrência entre os programas em vigor, concernente aos seus objetivos e público-alvo, e isso redunda em concorrência entre os órgãos gestores desses programas, e também em diferenciação no tratamento dispensado a uma mesma população;[52]

b. Verificou-se que não havia uma coordenação geral sobre os programas, ou mesmo um planejamento gerencial, gerando prejuízos na sua implementação e, sobretudo, nos resultados alcançados;[53]

51 Embora citado por diversas fontes, este relatório não está acessível. O que ora exponho a seu respeito foi extraído de materiais produzidos a partir de seu conteúdo, publicados ou disponibilizados na internet.

52 Decerto pode-se tomar como exemplo desse fato a comparação entre o PETI, de responsabilidade da Assistência, e o Bolsa Escola, gerido pela Educação, programas, como se viu anteriormente, destinados a um mesmo público, mas excludentes entre si e cujos valores transferidos aos beneficiários eram bastante diferenciados.

53 Essa observação coincide tanto com as queixas apresentadas no debate do CNAS, em julho de 2002, quanto com os resultados expostos no Relatório de Auditoria do TCU, referentes àquele mesmo ano, quando trata das solicitações dos municípios para realizar alterações no cadastro dos beneficiários, que eram destinadas a diferentes órgãos.

c. A falta de estratégia de autonomização para as famílias egressas dos programas foi outro problema apontado, indicando-se que cada programa findava em si mesmo, sem vinculação a políticas efetivamente emancipatórias;

d. O mesmo diagnóstico reconheceu a importante inovação representada pela adoção de políticas de transferência de renda não contributivas, mas apontou os limites dados por sua gestão, pautada num modelo tradicional de fragmentação, setorialização, desarticulação e superposição;

e. Verificou-se também que a implementação dos programas se dava geralmente por quadros de servidores não vinculados aos setores responsáveis, impedindo a profissionalização do pessoal efetivo, condição para a continuação das ações;

f. Havia problemas nas relações com os municípios, concernentes à exigência de contrapartida, não considerando o porte e as condições de cada município. No caso do PETI, isso se expressa no cofinanciamento da bolsa e da jornada ampliada e, de forma geral, na realização do cadastramento de beneficiários;

g. As metas subestimadas para a inserção de beneficiários nos programas eram condicionadas à baixa alocação de recursos do Orçamento. Como se viu no Relatório de Auditoria, o TCU, chegando a conclusão semelhante, recomendou a correção nas estimativas de famílias pobres, ante a insuficiência de formulários cadastrais em relação à demanda existente;

h. Ainda como consequência do baixo valor orçamentário, foi apontado o valor irrisório dos benefícios concedidos, não gerando modificação significativa nas condições de vida das famílias beneficiárias;

i. Por fim, foram apontados problemas com o Cadastro Único, que, aliás, fora dito como sendo o "ponto de estrangulamento" para a implementação dos programas: "programa [*software*] desenhado para municípios de pequeno porte (cerca de 500 famílias); o

programa rejeita importação de dados cadastrais de outras fontes; centralização dos dados na CEF; formulário complexo, preenchido em pequeno espaço de tempo e sem a devida capacitação do pessoal; o programa não apresenta módulo de manutenção e atualização". (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 132-133)

O quadro descrito confirma um diagnóstico já traçado anteriormente e demonstra que, durante o ano de 2002, não se avançou na correção dos problemas gerados na implementação dos programas de transferência de renda, especialmente no que diz respeito à identificação do público-alvo desses programas. Tanto assim que as recomendações apresentadas pela equipe de transição para superação dos problemas – e que, segundo os autores aqui referidos, servirão de base à futura unificação dos programas em questão – em grande parte referem-se direta ou indiretamente ao Cadastro Único.

Apontou-se para a necessidade de "consolidação e validação" do Cadastro, através da reformulação do instrumento de coleta, em favor de um melhor "planejamento local e nacional". De outro lado, sugeriu-se a revisão do papel designado à Caixa Econômica, de "agente operador e pagador". Sugeriu-se ainda a definição de um corte de renda comum a todos os programas na seleção de seus beneficiários, bem como a atualização das estimativas acerca dessa população. Destaque-se ainda a indicação para o retorno da "base de dados enviada pelo cadastramento único" aos municípios, de modo a servir efetivamente ao planejamento local. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008)

No encadeamento das ações de unificação dos cadastros e da adoção de um único cartão, já vigentes, aponta-se para a necessidade de articulação entre os diversos programas sociais e indicam-se alternativas de aproximação entre as coordenações dos mesmos. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008) Parte dessas proposições se materializa na MP nº 103/2003, a primeira emitida pelo novo governo e que promove uma reforma administrativa, instituindo aí o MAPS, substituindo a antiga SEAS, e em cujo conjunto de atribuições incluiu-se a "articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal" (BRASIL, 2003e, Art. 27, inciso II, alínea d), mas essa ainda não será uma medida capaz de romper com a concorrência interministerial pelos programas sociais e pelos cadastros correspondentes,

principalmente porque o próprio governo adotará outras medidas que se mostrarão contraditórias ao discurso contrafragmentação.

DILEMAS DO NOVO GOVERNO NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS A PARTIR DAS INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO

O discurso do período de transição, de uma forma geral, corrobora o Programa de Governo do presidente eleito (Luiz Inácio Lula da Silva), apresentado em 2002. No tópico desse programa dedicado à “inclusão social”, afirmava-se a necessidade de tomar as políticas sociais como “eixo do desenvolvimento”, rompendo com os vieses assistencialista, fragmentário e clientelista, sob os quais essas políticas historicamente teriam se desenvolvido. Salientou-se o alcance limitado que tinha a proteção social brasileira, por seu caráter contributivo e voltado, portanto, apenas aos empregados formais. Assim, definiu-se como prioridade do pretendido governo realizar ações voltadas ao emprego, à distribuição de renda, à questão tributária e a programas de renda mínima. Como estratégia de inclusão, e sob a premissa de que a pobreza no Brasil não tem caráter residual, anunciou-se ali a perspectiva de superar a fragmentação e a focalização dos programas sociais, através da implementação de políticas integradas e de caráter universal. (ESPECIAL..., 2002)[54]

Após tomar posse, a principal medida adotada pelo novo governo para efetivar suas propostas na área social foi a criação do programa Fome Zero, um projeto petista em discussão desde o ano 2001, tendo como prioridade erradicar a fome no país. O Fome Zero estruturou-se em quatro eixos fundamentais, donde se sequenciariam programas e ações para o seu cumprimento:

1. Acesso a alimentos, incluindo os programas de transferência de renda, dentre outros;

2. Fortalecimento da agricultura familiar, com ações voltadas à geração de renda e à produção no campo;

54 Ver em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/presidente.shtml>

3. Geração de renda, para incentivo à economia solidária e qualificação profissional e;

4. Articulação, mobilização e controle social, visando parcerias entre sociedade e Estado, para alcançar os objetivos do programa. (BRASIL, 2010)[55]

Voltado especialmente à população de baixa renda, a execução do programa dependia de informações específicas sobre essa população, o que, em tese, o remetia diretamente à utilização do Cadastro Único. Mas esse era a mesma base de dados, ou seja, o mesmo cadastro sobre o qual já se tinham feito contundentes críticas, o que colocaria o novo governo ante um dilema: usar as informações que já se sabia inconsistentes, sob o risco de comprometer a sua política, ou construir um novo cadastro e ignorar, por outro lado, todo o investimento que já se havia feito para construir a base de dados existente, que em valores monetários, segundo notícias da época, girava em torno de 100 milhões de reais. (BRAGON- 2003) No início de 2003, o Cadastro reunia cerca de 5,4 milhões de famílias, o que representava aproximadamente 60% da população pobre, estimada, então, em 9,3 milhões (de famílias). (BRAGON, 2003) As críticas não se remetiam, porém, apenas ao contingente de famílias cadastradas, mas, sobretudo, à qualidade dos dados armazenados, à sua capacidade efetiva de identificar quem eram os verdadeiros pobres do Brasil.

A primeira ação do Fome Zero limitou-se a uma experiência piloto, de implantação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PCA), o Cartão Alimentação,[56] em dois municípios do Piauí: Guaribas e Acauã, beneficiando 500 pessoas em cada um deles. Este era um programa de transferência de renda que, à semelhança de outros já existentes – como o Bolsa Alimentação –, destinou-se às "famílias pobres", aquelas com renda *per capta* de até meio salário mínimo. (BRASIL, 2003a, Art. 4º) Inicialmente a opção do governo era atender preferencialmente pessoas que ainda não tivessem acesso a qualquer benefício federal, o que aumentava a resistência

55 Ver em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-lt_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf>.

56 O PCA foi criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003. Quando da sua conversão em lei (n.º 10.689), em 13 de junho de 2003, o programa passou a ser chamado de Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA).

à utilização do Cadastro Único. Mas essa opção gerava outro problema: o da logística de pagamento de benefícios que, no caso dos demais programas, a CEF já dispunha. (FUTEMA, 2003a) Ao fim, parte dos selecionados nas cidades piauienses constava mesmo dos registros do Cadastro Único, mas cerca de metade foi incluída por um novo cadastramento, sob a responsabilidade de um "comitê gestor local", considerando que muitas famílias cujo perfil atendia aos critérios do novo programa estavam fora do cadastro principal. (SALOMON, 2003b) Quando o governo regulamentou o PCA (BRASIL, 2003a), definiu o Cadastro Único como mecanismo de seleção dos seus beneficiários (BRASIL, 2003a, Art. 5º, § 1º, Art. 10, § Único, inciso IV), mas consolidou a autoridade do Comitê Gestor Local (CGL) (BRASIL, 2003a, Art. 9º), representando a instância de controle social do programa, composta por representantes do governo e da sociedade civil, com o fim de confirmar a listagem contendo a identificação das famílias selecionadas.

O comitê era uma estrutura nova, mas já fora criada com certo acúmulo de atribuições. Embora instituído pelo município e monitorado por este, ele teve sua autoridade designada pelo ministério responsável pelo programa – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) –. É assim que a definição das famílias a serem cadastradas sai, em tese, da indicação direta da administração municipal para o crivo do Comitê. E é em vista disso que a ampliação do programa exigirá dos municípios conveniados a criação desses comitês (BRASIL, 2003a, Art. 10), recurso supostamente capaz de impedir o uso eleitoreiro do cadastramento, do que se acusou o Cadastro Único noutrora. (EXPANSÃO..., 2003) Porém, a despeito das críticas apresentadas ao CadÚnico, e mesmo com o novo mecanismo de controle, o cadastramento para o Cartão Alimentação parece ter seguido caminho semelhante, pois, tendo sido realizado num curto espaço de tempo, seus procedimentos apresentaram problemas, identificados quando do pagamento dos benefícios. A exemplo disso, à época noticiou-se que, em Acauã, algumas famílias cujos registros foram homologados pelo comitê gestor foram substituídas por outras sem o conhecimento do comitê (KORMANN, 2003), fato que punha em dúvida a pertinência das novas estruturas criadas.

Essas e outras questões vão nutrir o debate no âmbito da assistência durante o ano 2003. A exemplo disso, em meados de abril, numa reunião conjunta do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com os Con-

selhos Estaduais de Assistência Social (CEAS),[57] retomou-se a discussão sobre os programas sociais do Governo Federal, e o programa Fome Zero ocupou um tópico específico do debate. A representante do MESA, Sra. Maya Takagi, convidada para explanar sobre o programa, considerou como aspecto fundamental do Fome Zero o fato de ele constituir-se em "um programa de todo o governo", nas três esferas federativas, e com a participação da sociedade civil. (BRASIL, 2003i, p. 39) Um programa que integra uma proposta para "implantar uma política de segurança alimentar e nutricional permanente". (BRASIL, 2003i, p. 40) O controle social seria uma de suas características mais marcantes, principalmente por propiciar a participação dos próprios beneficiários, evitando favorecimentos indevidos, como os verificados em outros casos: "deve haver maior controle social nos critérios de seleção das famílias beneficiárias, pois, muitas vezes, acaba havendo discriminação política, e vemos isso ocorrer em muitos municípios". (BRASIL, 2003i, p. 41) O aspecto principal desse controle estaria, então, na observação dos critérios utilizados para definir "quem eram os pobres", quem deveria ser contemplado pelo cadastramento e, consequentemente, pelos benefícios do programa.

A expositora considerou também que o país não dispunha naquele contexto de políticas de acesso à alimentação, as quais teriam sido "substituídas por políticas de transferência direta de renda" (BRASIL, 2003i, p. 44) no início da década, medida que teria trazido o importante componente de impedir o uso político de ações públicas, como a doação de cestas básicas, mas reconhece que simultaneamente teria criado dificuldades para a inclusão de parte do público-alvo, devido à exigência de documentação civil para inserção dos indivíduos no sistema cadastral. Dessa forma, o Cartão Alimentação (primeira ação do programa Fome Zero) deveria voltar a sua atenção para esse público, criando condições para a sua inclusão. E o Comitê Gestor deveria ter como atribuição primeira, nesse sentido, "validar a lista dos beneficiados" (BRASIL, 2003i) para o novo programa.

> Nos programas de transferência de renda há um grupo vulnerável, até então fora da nossa rede de produção social [sic]. Refiro-me às famílias

57 A reunião conjunta deu-se no interior da 101ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), entre 15 e 16 de abril de 2003.

> sem documentação básica e que, por isso, não podem entrar no sistema do Cadastro Único. Exatamente aqueles que não têm sequer registro civil são os mais excluídos da sociedade. Com a ajuda da sociedade civil local, esse programa está voltado também para promover uma grande campanha de registro de nascimento. (BRASIL, 2003i, p. 44)

Esse dado aponta para uma fragilidade importante do Cadastro Único: a barreira legal para alcançar as famílias que estavam na última escala da condição civil, ou mesmo fora dessa condição, uma vez que não existiam formalmente. Isso expunha o fato de que os programas sociais não estavam chegando aos considerados efetivamente mais pobres e demonstrava a insuficiência do Cadastro para identificar essa população. Por outro lado, a vigilância do Comitê Gestor deveria pôr em evidência esse problema e suscitar do poder público medidas para a sua resolução. Em suma, o controle exercido pelo Comitê dar-se-ia majoritariamente sobre a eficácia do Cadastro Único, como instrumento legítimo para confirmar ou não o enquadramento das famílias cadastradas na condição de pobreza.

Mas as atribuições do CGL não se limitavam a isso, porque o mesmo Comitê deveria também fazer o acompanhamento do programa, monitorar o desenvolvimento das famílias e avaliar a aplicação do benefício exclusivamente em alimentação. (BRASIL, 2003i)[58] Com tais atribuições, coincidentes com as de outras instâncias de controle social, a exemplo dos conselhos municipais de assistência social, os conselheiros da assistência puseram em questão a pertinência dessa nova instituição que, tendo caráter consultivo, acumulava funções de conselhos deliberativos preexistentes. (BRASIL, 2003i) Na avaliação do MESA, porém, o controle anterior não se dava efetivamente, pois não havia a participação dos reais interessados e, consequentemente, excluíam-se muitas famílias que deveriam ser prioritárias. Esse fato teria sido verificado, por exemplo, na implantação do PCA em Guaribas e Acauã.

> A proposta é mesmo a de que a sociedade valide a lista do Cadastro Único. Por exemplo, das mil famílias beneficiadas inicialmente, verificou-se que quinhentas não estavam no cadastro, não recebiam nenhum programa, não estavam na rede de proteção social do governo, mas eram

58 O PCA foi um programa essencialmente polêmico, porque impôs a exigência de comprovação de gasto do benefício exclusivamente com alimentação (FUTEMA, 2003b), guardada ainda a possibilidade de sua transferência em alimentos, e não em dinheiro. (BRASIL, 2003a, Art. 2º)

> extremamente pobres, com uma renda *per capta* de 10 a 20 reais, segundo informações do Comitê Gestor, das pessoas que estão no município. Colocá-los no papel de atores foi fundamental. Deu uma nova cara ao programa, pois as pessoas falaram que quem sempre determinava era o prefeito. Não existia uma participação da sociedade, as lideranças sociais não assumiam esse papel consultivo. Isso foi feito pela primeira vez. (BRASIL, 2003i, , p. 54, grifo do autor)

O Comitê Gestor teria, então, também um caráter deliberativo e não estaria efetivamente em conflito de atribuições com os demais conselhos, porque fora criado fundamentalmente em função do novo programa.

> O Comitê Gestor do Cartão [Alimentação] é deliberativo porque valida a lista de famílias. Ele avalia, vê se há famílias duplicadas, famílias sem documentação, se é preciso pedir documentação, cadastrar família, se aquela família não é pobre, se é amiga do prefeito, enfim, esse tipo de coisa. É deliberativo, mas é um Comitê gestor de caráter executivo, um parceiro do programa. (BRASIL, 2003i, p. 55)

CENTRALIDADE DE UM CADASTRO DOS POBRES PARA ALCANÇAR A EFETIVIDADE NA TRANSFERÊNCIA DE RENDA FOCALIZADA

As medidas adotadas pelo governo a partir do PCA não foram suficientes para eximi-lo de críticas, fosse no âmbito restrito do Conselho de Assistência, fosse nas notícias veiculadas pela imprensa, de acesso livre ao público. Ao contrário, o caminho escolhido dava vagas à interpretação de que a superação da fragmentação anteriormente proposta não estava sendo posta em prática, pois, em última instância, criaram-se novos ministérios (MAPS, MESA), um novo programa (PCA) e uma nova instância de controle social (CGL). Para reverter essa situação, o governo precisava, e buscou, o que se chamou na imprensa de "guinada social", que deveria se operar a partir da unificação dos programas de transferência de renda em vigor. Essa estratégia criaria um único programa, com coordenação centralizada e sem a imposição da forma como gastar o dinheiro do benefício, além de exigir o cumprimento de condicionalidades em saúde e educação. (SALOMON; ATHIAS, 2003)

O ponto de partida para essa "guinada" parece estar identificado num outro documento, elaborado pelo Ministério da Fazenda: "Política Econô-

mica e Reformas Estruturais", publicado em 10 de abril de 2003. Um dos temas ali discutidos remete-se às "políticas sociais e redução das desigualdades". O documento afirma que falta efetividade nas políticas sociais no Brasil, no sentido de que não se verifica a sua "capacidade de transformar o quadro de pobreza" instalado. (BRASIL, 2003h, p. 49) A orientação é para que se corrijam as "graves distorções" existentes tanto na "estrutura tributária" quanto na "focalização" e na "eficácia dos programas sociais", uma vez que os gastos públicos seriam vultosos, mas mal geridos e dirigidos em parte aos "não-pobres". (BRASIL, 2003h, p. 14)

Sob essa perspectiva, entendia-se que a forma de distribuir os recursos disponíveis alimentava as desigualdades, redundando em "precariedade" do "grau de focalização", decorrente de três falhas específicas: o "desenho dos programas sociais", que permite acesso dos "não pobres"; os critérios para a distribuição regional dos recursos e a "dificuldade de identificação local da população pobre". (BRASIL, 2003h, p. 51) Complementa esse quadro, a ausência de um "sistema de avaliação" sobre as políticas e programas sociais no país: "é necessário um esforço permanente de avaliação, o qual permitirá, por sua vez, a concentração de recursos em um *espectro menor de programas* com maior efetividade". (BRASIL, 2003h, p. 51, grifo nosso) Há, então, que se "direcionar esforços para a sistematização de informações e o aperfeiçoamento de sistemas de avaliação" (BRASIL, 2003h, p. 52) para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades no país.

Os aspectos principais constantes desse documento aparecem já no discurso da Ministra de Assistência e Promoção Social, Benedita da Silva – "A política e a organização da Assistência Social" –, na 101ª reunião ordinária do CNAS, no dia 16 de abril de 2003,[59] sugerindo uma forte identificação das premissas adotadas por aquele Ministério (MAPS) e as diretrizes da política econômica do país.

> Como todos sabem, nós encontramos ações fragmentadas na área da assistência social, com as quais não tínhamos condição sequer de focalizar nosso público-alvo, que sabíamos ser formado pelas pessoas que estão abaixo da linha de pobreza e pelos segmentos excluídos da sociedade. Por conseguinte, era preciso formular e implementar um sistema de avaliação da política que encontramos e também da política social do nosso governo. (BRASIL, 2003i, p. 194-195)

59 A mesma reunião realizada em conjunto com os CEAS.

Nesses termos, a Ministra identificava como atribuição do MAPS a articulação e a avaliação de todas as ações sociais do Governo, no intuito de formular uma política de Assistência Social para o país. A proposta do Ministério, nesse sentido, era a de "desenvolver um Plano de Atendimento Integral à Família" (BRASIL, 2003i, p. 195), como forma de identificar e focalizar o público da Assistência. Na esteira desse plano, pretendia-se elaborar um "relatório de condições de vida", pautado numa perspectiva clara: "as pessoas que queremos alcançar são aquelas cujas condições de vida identificamos como miserável". (BRASIL, 2003i, p. 196) A partir disso, o Governo seguiria na elaboração de um "Atlas Social". Ou seja, em conjunto, dada a natureza prévia focalizada da atenção pública, o que se põe é que, para a formulação de uma política de assistência social, da qual se julga o país carecer, o ponto de partida seria a construção de informações sobre o público-alvo base de implementação e eficácia dessa política.

Daí, a "validação e implementação do Cadastro Único" assume centralidade na gestão dos programas. Mas, a despeito do caráter integrado que se lhe atribuía, não se operava efetivamente esse Cadastro: "cada Ministério tem o seu cadastro. Eles não se falam; não há entre eles cruzamento de informações". (BRASIL, 2003i) Em outras palavras, o Cadastro, embora "Único", era utilizado de forma particular por cada Ministério, obedecendo a critérios específicos segundo os objetivos de cada programa. Uma vez que ele se constituía na base de informações sobre a qual definia-se a concessão dos benefícios dos programas de transferência de renda, as pessoas que não estivessem ali inclusas estariam automaticamente excluídas dos benefícios desses programas. Assim, ao tempo em que alguns recebiam benefícios sobrepostos, outros sequer os recebiam.

> Por isso, nós nos deparamos com um atendimento que não poderíamos de forma nenhuma medir, já que o cadastro não está ao alcance de todos, regionalmente falando. Nós nos deparamos com uma família pobre ao lado de outra família igualmente pobre e observamos que uma delas recebia benefícios de vários ministérios e a outra, ao lado, nas mesmas condições, não era atingida por nenhuma ação voltada para as suas demandas. (BRASIL, 2003i, p. 196-197)

Seria tarefa imprescindível do Governo, então, a unificação de todos os cadastros, pois isso era condição para identificar a população pobre (ou "miserável") do país, e deveria se dar a partir do cadastro do Ministério da Assistência (formado especificamente pelo público da assistência), reco-

nhecendo-se, porém, as dificuldades a serem enfrentadas nesse processo, decorrentes da necessidade de intrusão em outros Ministérios. (BRASIL, 2003i) Em par com essa tarefa, pretendia-se "elaborar a proposta de um programa unificado de transferência de renda condicionada" (BRASIL, 2003i), igualmente para solver problemas herdados da gestão anterior, e reconhecidamente mantidos no governo atual: "existe uma falta de eficácia no nosso trabalho" (BRASIL, 2003i, p. 199-200), afirmava a Ministra, como que parafraseando o diagnóstico do Ministério da Fazenda, onde se considerava que, para se alcançar a "efetividade" das políticas sociais, haveria que se conjugar eficiência, eficácia e focalização. No que tange à unificação dos programas, porém, a discussão pareceu estar ainda em estágio preliminar, sem uma definição clara dos contornos que teria o programa unificado, situação que se manteria ainda por alguns meses.

Essa unificação dos programas prometia ser uma vacina eficaz para a superação dos problemas decorrentes da estrutura existente de vigência de vários programas de transferência de renda, e um desses problemas estava no gasto que a operação dessa estrutura demandava. Segundo Athias (2003a), durante o ano 2002, a CEF teria faturado R$ 183,2 milhões de reais na prestação desses serviços, dos quais R$ 104 milhões referentes apenas ao Cadastro Único. Outro problema estava no registro irregular de pessoas fora do perfil dos programas, problema esse do qual o Cartão Alimentação se contaminou ao lançar mão do mesmo Cadastro. A exemplo disso, na data em que se contavam cem dias da implantação do PCA, com a sua expansão a outros estados (para além do Piauí), publicaram-se notícias indicando fraudes em municípios cearenses, onde secretários municipais e vereadores estariam recebendo indevidamente o benefício. (FERNANDES, 2003)

Portanto, no conjunto, são os problemas referentes à execução e validade dos dados do Cadastro Único que aparecem na superfície da discussão sobre a unificação dos programas sociais. Mas o pano de fundo para o Ministério da Assistência, bem como para os conselheiros do CNAS, parece ter sido a coordenação das ações do Governo na área social, aspecto tido como fundamental no processo de fortalecimento de uma política de Assistência. Embasando-se nas diretrizes de organização da Assistência Social descritas na LOAS, que prevê um comando único para as ações sociais (BRASIL, 1993, Art. 5º, I), supunha-se que o Ministério da Assistência Social (MAS),

antigo MAPS,[60] deveria coordenar a política social do novo Governo, debate alentado principalmente pelo fato de o CNAS não estar participando da formulação ou tomadas de decisão sobre as políticas sociais.

Entre os dias 10 e 11 de junho (2003), na 103ª reunião do Conselho, esse foi um dos temas postos em pauta. A discussão viera em reação à divulgação, na imprensa, da criação de um "setor social" na Casa Civil, o qual coordenaria os programas de transferência de renda após a unificação, fato insuflador de uma disputa que se desenhava desde o início do Governo.

> A Comissão de Política [do CNAS] propõe que seja aprovado neste Plenário uma manifestação a favor da manutenção de programas de transferência de renda na Política de Assistência Social e que eles sejam coordenados pelo Ministério de Assistência Social. (BRASIL, 2003j, p. 23)

Essa discussão se deu em conjunto com outra, que tinha fito semelhante, a do Plano Plurianual (PPA), reivindicando-se a integração do CNAS no processo de sua formulação. As comissões internas do Conselho buscavam entre si um consenso quanto à forma de tratar a questão, e decidiu-se pela discussão em plenário, a partir da explanação de um representante do MAS sobre o Plano.

Essa explanação ocorreu na reunião seguinte do CNAS (entre os dias 15 e 17 de julho de 2003). Foi exposto que as ações sociais do governo, no PPA, estavam distribuídas em distintos programas setoriais, mecanismo pelo qual se impunha que determinados ministérios desenvolvessem ações vinculadas a programas de outros. Mas isso não implicaria necessariamente numa ação integrada desses diferentes ministérios, pois o PPA propunha a manutenção da especificidade de cada programa, distinta da noção de uma rede de proteção, visando garantir maior visibilidade às ações realizadas em cada área especificamente, como idoso, criança etc. (BRASIL, 2003k) Nesse ponto, faz-se a ressalva de que a proposta de unificação dos programas de transferência de renda ainda não estava concluída e, em razão disso, não constava no PPA da Assistência, o que justificaria a manutenção de ações fragmentadas.

Àquela altura, predominava ainda a dúvida quanto ao órgão que seria responsável pelo programa unificado, mas, uma vez que o MAS coordenava

---

60 A denominação do ministério foi alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (Art. 25, inciso II).

o processo junto com a Casa Civil, a expectativa era de que ficasse mesmo na área da Assistência.

> Como ainda não temos certeza de que ficará neste ministério, elencamos diferentes ações que envolvem transferência de renda, sabendo que isso poderá ser modificado. Estamos coordenando esse trabalho com muito interesse, com muito carinho porque é importante esse passo de não haver a pulverização dessa transferência de renda. A transição desse modelo fragmentado para um modelo unificado não é simples - parece simples, mas não é. (BRASIL, 2003k, p. 280-281)

A expositora ressaltou também que ainda não havia nome definido para a ação que a constituiria, constando já no PPA como "benefício de renda básica assistencial". (BRASIL, 2003k, p. 283) Em par com isso, o "cadastro unificado" é lançado no PPA do MAS, vinculado ao programa de gestão das políticas de assistência, alterando a proposição inicial de vinculá-lo ao programa de avaliação. (BRASIL, 2003k) Esse é um programa ("gestão") que se repete na estrutura de cada ministério, onde se colocam, segundo a expositora, "todas as questões relativas à manutenção do órgão e suas atividades-meio". (BRASIL, 2003k p. 287) Assim sendo, o cadastro que aí aparece corresponde especificamente ao cadastro da Assistência, mas é tratado como sendo unificado.

No mês de agosto de 2003, a imprensa noticiava a iminência do programa unificado, já com alguns contornos e características definidos. O critério principal para a seleção das famílias beneficiárias seria o nível de renda, estabelecido inicialmente em R$ 50 reais *per capta*, o que o diferenciava bastante de todos os seus antecessores, que, ao serem criados, tinham o valor de meio salário mínimo ou equivalente como referência. Por outro lado, a unificação deveria permitir o aumento do valor do benefício, mas, em razão de restrições orçamentárias, limitar-se-ia o número de beneficiários. Assim, priorizou-se o segmento mais pobre, o que significa dizer que se acentuou o nível de focalização. (ATHIAS, 2003b) Admitiram-se duas categorias de beneficiários: "extremamente-pobres" e "pobres", correspondendo às famílias com renda *per capta* de até R$ 50,00 e até R$ 100,00 respectivamente, o que aparentemente abria a possibilidade de exclusão ou de destituição das famílias já beneficiárias, cuja renda *per capta* alcançava meio salário mínimo, R$ 120 reais em 2003. (SALOMO, 2003c)

Os aspectos gerais do programa unificado foram também discutidos no CNAS. Entre os dias 16 e 17 de setembro de 2003, na 106ª reunião do

Conselho, participou o Secretário-Executivo do MAS, Ricardo Henriques, com exposição sobre o novo "programa de transferência de renda com condicionalidades", no qual atuou diretamente como "formulador" (BRASIL, 2003l, p. 217) Segundo Henriques, esse programa dava sequência às diretrizes adotadas para o conjunto das políticas sociais do Governo Federal, classificadas em três eixos: a) planejamento e avaliação; b) participação e cidadania e c) coordenação e integração. (BRASIL, 2003l, p. 194) O primeiro eixo (planejamento e avaliação) compõe-se de três etapas: desenvolvimento de um sistema de informações e indicadores sociais – um "radar social" – a partir de dados do IBGE e do IPEA; desenvolvimento de um "atlas da política social", com levantamento do conjunto dos programas sociais implementados no país nas três esferas federativas, uma "cartografia da ação pública na área social" (BRASIL, 2003l, p. 195) e, por fim (ainda para o eixo de planejamento e avaliação), haveria que se desenvolver um "sistema de avaliação da política pública na área social", para averiguar "eficiência, eficácia, impacto, adequabilidade e sustentabilidade" dessa política. (BRASIL, 2003l, p. 196)

> [...] é impossível resgatar com sobriedade a política social e considerá-la no mesmo patamar de respeito que a política econômica se não tivermos esses elementos mínimos que permitam desenhar com mais ciência, no sentido pleno da palavra, a política social. (BRASIL, 2003l, p. 196)

Quanto ao segundo eixo, participação e cidadania, o governo parte da noção de que o controle social pode garantir qualidade à política implementada e maior eficácia em seus resultados, pelo que haveria que se viabilizar a capacitação de gestores locais sob essa perspectiva. A coordenação e integração (terceiro eixo) toca a questão da dispersão e sobreposição de ações, da ausência de um "sistema matricial" para essas ações, seja no âmbito da União, seja no que tange à interlocução entre as três esferas. (BRASIL, 2003l) Em seu conjunto, essas diretrizes foram apresentadas como uma resposta ao contexto conturbado em que se desenvolviam as políticas sociais e aos usos indevidos que delas se faziam.

> Na medida em que a política é fragmentada, a relação do Poder Público com a sociedade desvaloriza a possibilidade de interlocução integrada e coesa da sociedade civil, fragmenta a relação com unidades individuais, cria um véu sobre a percepção do todo, gera um sistema absolutamente assimétrico no fluxo de informações, portanto, diante dessa nebulosidade, cria-se uma base sólida para implementarem políticas de tradição assistencialista. (BRASIL, 2003l, p. 199)

Dessa forma, haveria que se ter uma ação no sentido de reduzir a fragmentação e a setorização das políticas, evitando a intrusão de "interesses locais, políticos e imediatistas" na sua operação, e quebrando a "paternidade setorial dos pobres". (BRASIL, 2003l, p. 199) Haveria que se ter uma "política de governo de transferência de renda", um programa único de transferência com condicionalidades, pautado nos objetivos de reduzir a pobreza e propiciar "acesso aos direitos sociais universais". (BRASIL, 2003l, p. 200)

> É impossível coordenar política social se as políticas de transferência de renda forem setorializadas, porque, a priori, não há um instrumento mínimo de transferência de renda dentro de uma lógica única e coordenada. [...] Sem falar na Assistência, se Saúde e Educação tiverem, cada uma, um programa de transferência, será absolutamente impossível, porque cada uma elege o seu público-alvo, os seus segmentos de fragilidade, definindo endogenamente como realizar a política, portanto não haverá campo de interação real da saúde e da educação. (BRASIL, 2003l, p. 199)

No cumprimento de seus objetivos, o programa, orientado pelo "princípio da equidade", deveria priorizar "os mais pobres entre os pobres", de modo a corrigir a trajetória histórica de exclusão e usar das condicionalidades como mecanismo de acesso aos direitos sociais. Adotar-se-ia, ainda, "um sistema único de pagamento", através de "um único cartão", base para se criar "um número de identificação social", igualmente único, de caráter nacional, integrando os números do PIS/PASEP, na construção de uma identificação comum para o sistema de seguridade social brasileiro. "Com um cadastro e uma identificação bem feitos, será criada a base para haver uma 'numeratação' [sic] única, pela primeira vez, de seguridade social neste país". (BRASIL, 2003l, p. 202)

Nesse sentido, o Cadastro Único ganha de novo centralidade na busca da eficácia de operação de programas sociais, constituindo-se no principal instrumento de planejamento da política social no Brasil.

> [...] haverá um investimento sólido, agora não mais somente como atribuição de coordenação de várias atuações setoriais, mas uma unidade só coordenando o cadastro, sob o entendimento de que não é possível permanecer na situação obscurantista de que o cadastro era um elemento visível somente para o Governo. A idéia é validar o cadastro antigo [...].
>
> Mudaremos todo o sistema de capacitação desse cadastramento, criaremos um controle de qualidade mínimo, transformaremos esse cadastro num instrumento sólido não só para o Programa de Transferência

> de Renda, mas para o planejamento da política social. Ao validar esse cadastro, ele retornará aos estados e municípios, transformando-se em instrumento de planejamento e gestão da política pública local. (BRASIL, 2003l, p. 202-203)

A "unidade" de coordenação do novo programa e, consequentemente, do cadastro (ou vice-versa) não será a Assistência, como se esperava, mas uma secretaria executiva vinculada à Presidência da República, unificando "o sistema de seleção, de pagamento, de cadastro e de gestão" (BRASIL, 2003l, p. 205), reafirmando a lógica antissetorização e antifragmentação. Um "conselho gestor interministerial", em cuja composição estará também o Ministério da Fazenda, definirá as diretrizes do programa, a serem implementadas pela secretaria executiva.

No debate que se seguiu à exposição do Secretário-Executivo do MAS, dentre as questões colocadas pelos conselheiros da assistência, destacam-se o corte de renda – não citado ali, mas já divulgado na imprensa – e os critérios definidores do público-alvo do programa:

> [...] que critérios foram utilizados para a definição desse conceito de pobreza e de extrema pobreza? [...] esse mesmo critério poderia ser utilizado para a definição do público-alvo a ser atendido pelas entidades beneficentes da assistência social [?] (BRASIL, 2003l, p. 211)

Os conselheiros cobraram atenção ao papel dos municípios, indicando que os mesmos estavam colocados fora da esfera decisória, ao tempo em que teriam responsabilidades delegadas na operação do programa: "foi muito comentada aqui a frase 'conversamos com os governadores'. Mas governador não faz Cadastro Único, não atende à população, não é à porta do governador que o pobre bate, mas à porta do município". (BRASIL, 2003l, p. 212)

E, tratando-se de Cadastro Único, outras questões se colocam, e uma delas diz respeito às suas limitações para alcançar a totalidade da população visada, especialmente por conta dos critérios estabelecidos para o cadastramento. O que está posto, no conjunto, é que o Cadastro Único não era visto como um instrumento consistente para a implementação daquele programa.

> Sabemos de todos os problemas que o Cadastro Único sofreu com a sua implementação. Os municípios tiveram um número reduzido de cadastros de famílias, porque foi determinado um limite de inscrição no

> Cadastro Único para cada município, não existe ali um espelho de toda a pobreza municipal. (BRASIL, 2003l, p. 216)

O Secretário-Executivo do MAS, respondendo às questões colocadas, destacou a importância dos municípios no sistema de gestão do novo programa, no sentido de garantir a participação e o controle social sobre o mesmo. O governo federal, nesse sentido, deixaria a critério da administração local a decisão quanto ao órgão que seria o interlocutor municipal do programa. "Temos uma certa prudência para não atropelar e criar uma camisa-de-força que inviabilize isso". (BRASIL, 2003l, p. 219) Quanto à linha de pobreza, afirmou que se iniciou por "romper a indexação ao salário mínimo", considerada por ele uma "atrocidade" conceitual e, na ausência de uma "linha" oficial – a qual estaria em processo de elaboração, com dados de pesquisas de orçamentos familiares –, definiu-se um valor provisório, com base nos programas já em vigor, de modo que permitisse a implantação do novo programa.

De outro lado, estaria sendo realizado um teste-piloto em três estados do Nordeste (Pernambuco, Alagoas e Paraíba) para o desenvolvimento de um "previsor da situação de carência", a partir de uma "cesta de 38 indicadores", com variáveis presentes no cadastro, de forma a superar o critério estrito da renda.

> O indicador de renda é muito fraco no cadastro, mas assim que o retiramos e consideramos os indicadores de educação, de saneamento, de habitação, etc., conseguimos *fazer uma ordenação das famílias pobres* naqueles municípios pesquisados muito parecida com o que fazemos em relação à renda nesse outro cadastro que criamos como grupo de controle. (BRASIL, 2003l, p. 220, grifo nosso)

"A ideia é tornar mais nítido o conhecimento sobre quem é mais pobre dentre os pobres" (BRASIL, 2003l, p. 221), isto porque, após a correção de seus problemas, o Cadastro Único deveria servir à implementação e articulação de políticas que se complementassem, como transferência de renda, capacitação profissional e microcrédito, de modo a prover aos beneficiários desses programas a saída da condição de pobreza. (BRASIL, 2003l)

Quanto ao programa unificado, de acordo com notícias da época, o governo federal pretendia lançá-lo publicamente no dia 19 de setembro de 2003, mas a demora no consenso com os estados e municípios teria levado ao seu adiamento. (BOMBIG, 2003) Apenas o nome escolhido para o novo

programa foi divulgado: "Bolsa Família". Nele, seriam unificados quatro dos programas de transferência de renda federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. (BOLSA-FAMÍLIA..., 2003)

O PBF foi efetivamente criado em 20 de outubro de 2003, através da Medida Provisória n.º 132. Nesse momento, confirmou-se a criação de uma coordenação centralizada para os programas federais, e isso ficou mesmo "no âmbito da Presidência da República". O documento afirma que o novo programa "tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal", onde se incluem os quatro programas citados acima (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação) e o Cadastro Único. (BRASIL, 2003g, Art. 1º, Parágrafo único) O programa se destinaria a duas categorias de beneficiários: "extremamente pobres" e "pobres", classificadas de acordo com a renda familiar *per capta*, estipulada em máximos de R$ 50,00 e de R$ 100,00 respectivamente. A primeira categoria ("pobreza extrema") receberia um benefício "básico" de R$ 50,00, acrescido de um outro "variável", de acordo com a composição familiar. A segunda categoria ("pobre") receberia apenas o benefício variável, se atendesse aos requisitos da composição familiar. (BRASIL, 2003g, Art. 2º)

É importante ressaltar que à época o salário mínimo, cujo valor servia de referência para seleção de beneficiários de parte dos programas unificados pelo Bolsa Família, estava em R$ 240,00. A linha do corte do novo programa situava-se, portanto, abaixo daquela até então estabelecida, o que confirma a opção do governo em focar essa ação sobre "os mais pobres entre os pobres". E é neste ponto que o Cadastro ganhará maior especificidade, porque o seu público continuará sendo a população de baixa renda (≤ ½ salário mínimo), enquanto a "política de transferência de renda" se destinará a duas subcategorias dessa população (extremamente pobre e pobre). Observe-se que, com essa medida, o governo pôde manter o cadastro anterior sem desprezar o objetivo de alcançar "os mais pobres", porque não seria mais um cadastro para seleção de beneficiários de um programa especificamente.

Outros aspectos importantes devem ser ressaltados na estrutura da MP n.º 132, como a atração tanto da execução da transferência quanto da sua gestão para o âmbito da Presidência. Aí se define que execução e gestão operar-se-ão juntas. Não se trata apenas de transformar vários programas num só, mas de estabelecer uma dinâmica administrativa que articula os diferentes procedimentos a eles relacionados.

Além dos benefícios básico e variável, o § 7º do Art. 2º cria um terceiro benefício no Programa: "benefício variável de caráter extraordinário", de duração precária, como determina o § 8º do mesmo Artigo. (BRASIL, 2003g) Embora pareça um mecanismo simples de ajuste à nova metodologia empregada na execução da transferência de renda do governo federal, uma análise mais apurada sobre essa modalidade de benefício permite vislumbrar a criação de uma espécie de "piso mínimo de renda familiar", como analisou Almeida (2004) em relação ao benefício básico do PBF, ou mesmo o estabelecimento daquele "mínimo vital" que fundamenta a noção de pobreza absoluta. (ROCHA, 2003) O mais importante a se observar, porém, é que a definição conceitual desse benefício permite realizar uma espécie de decantação do público-alvo do Programa, funcionando como o trânsito que levará à uniformização desse público, porque ao cessar a condição de elegibilidade para os programas anteriores, cessa-se também a vigência do benefício extraordinário, mantendo-se apenas o piso do PBF. Portanto, esse benefício favorece o mecanismo de tipificação da categoria "pobreza" a partir de um corte de renda rígido, confirmado na supressão da possibilidade de concessão de qualquer novo benefício senão pelo PBF. (BRASIL, 2003g, Art. 9º)

Outro elemento importante de mudança encontra-se no Parágrafo Único do Art. 6º (BRASIL, 2003g), que subordina a cobertura do PBF à dotação orçamentária. Esse dispositivo contém um elemento contraditório, pois segue o caminho inverso à perspectiva de atender à totalidade das famílias pobres; ele estabelece simultaneamente uma clara distinção entre os públicos do Cadastro Único – todas as famílias de baixa renda que representam o público potencialmente demandante de assistência – e do Bolsa Família – "os mais pobres entre os pobres", que representam o público elegível como beneficiário do programa.

A IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS MÚTUOS ENTRE O BOLSA FAMÍLIA E CADÚNICO POSTULANDO SOLUÇÕES CONTÍGUAS DE CONTROLE OPERACIONAL E MONITORAMENTO DA POBREZA

No primeiro trimestre de 2004, o TCU divulgou o resultado do primeiro monitoramento das recomendações feitas a partir da Auditoria do

Cadastro Único em 2002.[61] De forma genérica, o TCU observou que as modificações que estavam se dando sobre o Cadastro orientavam-se pela unificação dos programas, realizada com a criação do Bolsa Família, das quais serão aqui destacadas apenas as mais pertinentes à discussão em curso. Com respeito à recomendação de se criar uma "sistemática de manutenção e atualização" dos dados que desse maior autonomia aos municípios na manipulação do Cadastro, o Tribunal verificou que ela estava sendo implementanda, uma vez que a Caixa Econômica havia desenvolvido uma versão melhorada do *software* de entrada de dados, versão 5.0, mas advertiu quanto à persistente ausência de "procedimentos, prazos e responsabilidades" (BRASIL, 2004i, p. 4) para a operacionalização do Cadastro. Ainda assim, o TCU considerou que essa medida atendeu também à recomendação de eliminar a incompatibilidade entre diferentes versões de *softwares* que dificultava os procedimentos de inserção de dados, porque a instalação da nova versão exigia a desinstalação de suas antecessoras. (BRASIL, 2004i)

Quanto à recomendação de repasse de "auxílio financeiro" aos municípios para a atividade de cadastramento, o Tribunal de Contas considerou que essa medida estava em fase de implementação, com base em estudos em curso, segundo informado pelo gestor do Cadastro. Também em relação à recomendação de ampliação dos canais de comunicação com estados e municípios, o TCU considerou que a implementação estava em processo, com destaque ao que se disponibilizava em meios eletrônicos. Nesse mesmo sentido, havia a recomendação de divulgação do canal de esclarecimento de dúvidas, para cujo atendimento o MAS sinalizou com a disponibilização de um número telefônico específico e com a internet.

Quanto à recomendação de realizar um levantamento do contingente de famílias pobres a partir do Censo Demográfico 2000 (IBGE) para atualização das estimativas de pobreza e sua compatibilização ao número de formulários disponibilizados aos municípios (até então insuficiente), informou-se que foi estabelecida uma "cooperação técnica" entre o MAS e o IBGE com esse fim. Além disso, a definição de uma "linha de pobreza oficial" estaria em formulação no âmbito do IPEA, no intuito de se abandonar

61 Encontramos esse relatório do primeiro monitoramento do TCU disponível na internet em dois formatos: *pdf* e *html*. O primeiro, datado de outubro de 2003, referindo-se à data de conclusão do monitoramento, e o segundo, de março de 2004, referido à sessão de aprovação do relatório. Na referência bibliográfica, mantivemos a última data.

o corte referenciado no salário mínimo para o público do Cadastro, considerando ainda que o critério da estimativa não limitaria mais a quantidade de formulários. (BRASIL, 2004i)

O TCU havia recomendado também a adoção de "indicadores de desempenho" do Cadastro,[62] ao que o MAS respondeu parcialmente, indicando a necessidade de novos estudos, considerando as mudanças que estariam se dando no instrumento de cadastramento. Outra recomendação foi a de que a CEF realizasse depuração dos dados do Cadastro Único, em razão das duplicidades de NIS. Em atenção a ela, o TCU verificou que houve a implantação de um "módulo de auditoria" para detecção de falhas e a vinculação dos NIS dos membros da família ao de seu responsável. Além disso, o Tribunal observou também que se alterou para o modo *on line* a forma de acesso aos dados do Cadastro por parte dos gestores dos programas diretamente na base de dados da Caixa, não mais se utilizando *media* removível, evitando as diferenças entre os dados registrados e os sistematizados.

Enfim, em relação à recomendação de "crítica dos rendimentos" declarados, comparando a base de dados do CadÚnico com outras bases (RAIS e SISBEN), o TCU obteve a resposta de que estaria em desenvolvimento, no âmbito do Governo Federal, um sistema de "identificação social única do cidadão brasileiro", o que permitiria a articulação de todos os cadastros setoriais através do NIS. (BRASIL, 2004i) Isso sugere que havia um projeto mais amplo para o NIS, de integração de outros sistemas de identificação, que não se limitaria à execução de programas sociais e não se referenciaria exclusivamente nos "pobres" do país. O desdobramento dos fatos, porém, mostrará o contrário.

Após a divulgação do monitoramento do TCU, o recém criado MDS[63] publicou, em 19 de maio de 2004, a sua primeira Instrução Operacional (IO) (BRASIL, 2004g), estabelecendo procedimentos para o bloqueio de multiplicidades no Cadastro. O documento afirmava que até aquele momento já se haviam realizado duas auditorias sobre as folhas de pagamento do Bolsa

---

62 Taxa mensal de processamento de cadastros; taxa de famílias cadastradas pertencentes ao público-alvo; taxa de cadastros rejeitados; taxa de NIS duplicados; taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento; grau de convergência da renda *per capita* média no Cadastro Único em relação ao Censo 2000; relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da Caixa Econômica; taxa de recursos não sacados por programa.

63 O MDS foi criado pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, alterando a estrutura ministerial definida pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Família e dos programas remanescentes, buscando identificar a presença de crianças cadastradas em mais de uma família e de titulares do PBF que recebiam também benefício de outros programas. Esse procedimento contempla claramente a determinação do TCU de se realizar uma depuração dos dados do Cadastro e confirma a instalação do "módulo de auditoria" verificado no monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas.

Na IO nº 1/2004, o MDS admitiu a ocorrência de "vinculação de uma mesma criança a mais de um Responsável Legal no mesmo município ou em municípios distintos" (BRASIL, 2004g) e de "recebimento de benefícios em outros programas pelo mesmo Responsável Legal, simultaneamente", resultante da sobreposição de NIS, "em decorrência de inúmeros cadastramentos a que [o beneficiário] foi submetido". (BRASIL, 2004g) Em vista disso, o Ministério procedeu ao bloqueio dos benefícios com indícios de irregularidade para averiguação e estabeleceu os procedimentos a serem seguidos pelas prefeituras. Para efetivar o bloqueio, o MDS utilizou-se de critérios distintos: no caso de criança vinculada a mais de um responsável legal, manteve o registro mais recente e bloqueou o anterior; no caso de sobreposição do Bolsa Família e outro programa, manteve o maior benefício e bloqueou os demais. Em qualquer dos casos, o gestor municipal deveria requisitar à Caixa Econômica o arquivo eletrônico contendo os dados dos respectivos beneficiários para proceder aos ajustes necessários. Coube a ele (gestor municipal) identificar cada situação e proceder à atualização dos dados, excluindo-os, complementando-os e, quando necessário, solicitando o desbloqueio do benefício. Para eventuais esclarecimentos, o Ministério relacionou, no mesmo documento (IO nº 1/2004), diferentes canais de comunicação disponibilizados às prefeituras, o que atende já a outra recomendação do TCU, quando de sua Auditoria sobre o CadÚnico.

Durante o ano 2004 o TCU realizou outra auditoria, dessa vez especificamente sobre o PBF. A solicitação partiu do então Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar, José Graziano, ainda em 2003, e dirigia-se à avaliação dos programas Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, PETI e Agente Jovem. Com a unificação de parte desses programas no Bolsa Família, a avaliação do TCU concentrou-se especificamente sobre ele. Os resultados, porém, trouxeram também questões específicas sobre o Cadastro Único, demonstrando um elevado grau de identitarização entre este e o PBF.

A principal questão levantada nessa auditoria se refere ao controle do cumprimento das condicionalidades em saúde e educação, entendendo estas como o principal mecanismo para a emancipação social das famílias beneficiárias, e sem as quais o PBF funcionaria como simples transferência de renda. O pano de fundo dessa questão e de outras tratadas na auditoria era a ausência de regulamentação para a lei que criou o Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), em vista do que o PBF era interpretado como um programa incompleto em relação àqueles aos quais unificou, notadamente em relação ao Bolsa Escola e ao Bolsa Alimentação. A observação é de que "à medida que são migrados para o novo programa, os beneficiários das ações de transferência de renda anteriores deixam de ser monitorados" (BRASIL, 2004h, p. 29), por isso considera-se que, ao menos no que tange à educação, "a implantação do Bolsa-Família significou a desestruturação dos sistemas de monitoramento de condicionalidades [...], sem que novo modelo tenha tomado seu lugar". (BRASIL, 2004h)

Diferente da auditoria anterior (sobre o CadÚnico), quando a preocupação evidenciada era a de dar mais racionalidade e precisão ao sistema de seleção dos beneficiários, em outras palavras, de tornar mais consistente a focalização dos programas de transferência de renda, agora o controle exigido é o do retorno, do controle do cumprimento da contrapartida pelos beneficiários. O não acompanhamento das condicionalidades "implica o risco de falha no alcance do objetivo de combater a pobreza e a exclusão social". (BRASIL, 2004h, p. 30) Haveria também nesse controle um importante componente seletivo e preventivo de fraudes, uma vez que o cumprimento de condicionalidades tem um caráter ostensivo, porque obriga a frequência às instituições prestadoras de serviços públicos, o que constrange aos não pobres: "Por exemplo, freqüentar um posto de saúde público permite que o beneficiário seja identificado pelos funcionários e demais usuários, aumentando a visibilidade da correta aplicação dos critérios de inclusão". (BRASIL, 2004h) É importante observar que, dessa perspectiva, assume-se o risco de a condicionalidade perder o caráter emancipatório que lhe foi imputado anteriormente, passando à equivalência de um certificado de pobreza, uma condição inversa, e, nesse sentido, a atribuição do NIS pode ser interpretada como uma forma de marcar e expor; de estigmatizar, enfim.

À ausência do regulamento, o TCU sugere que o controle se dê no âmbito municipal, através das escolas e postos de saúde. Para tanto, recomenda à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que "envie

aos municípios listagem identificando as famílias e o seu perfil de condicionalidades, inclusive aquelas remanescentes do Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação". (BRASIL, 2004h, p. 31) Essa recomendação permite perceber a persistência da dificuldade na disponibilização dos dados do Cadastro Único para os municípios; embora o cadastramento se desse na esfera local, a sistematização dos dados era-lhes estranha, já que a geração de informações sobre o perfil das famílias cadastradas, por exemplo, competia exclusivamente ao MDS. E isso ainda, em tese, porque na realidade o Cadastro seguia sob a posse da CEF, como se verá à frente.

Outro problema compartilhado entre PBF e CadÚnico, que aparece na auditoria, é a deficiência de informações e de orientação para operação do programa. Segundo o relatório, "as principais dúvidas [dos gestores municipais] são sobre os critérios para inclusão no Bolsa-Família, a definição das cotas municipais e a sistemática de acompanhamento das condicionalidades". (BRASIL, 2004h, p. 31) Especificamente sobre os critérios de inclusão, o Bolsa Família se diferenciou dos programas anteriores – "remanescentes" – porque criou categorias próprias de beneficiários. Os pobres do PBF não são todos os que estão registrados no cadastro que os seleciona. A base das dificuldades dos gestores estava exatamente na diferenciação entre o público do Cadastro e o público do programa; um problema solúvel com a divulgação de informações corretas, mas a comunicação entre as esferas federal e municipal dava-se como que por salto, não por uma linha contínua, o que gerava esse tipo de lacuna.

A auditoria registrou ainda a falta de controle social sobre o PBF. E esse é um aspecto que também pode ser observado daquela perspectiva de desestruturação dos mecanismos que existiam anteriormente. Os programas remanescentes tinham as suas instâncias de controle, cujas prerrogativas destacavam a ratificação da listagem de beneficiários, e isso era bastante evidente, por exemplo, no Cartão Alimentação, com a criação do CGL. Mas há dois elementos que devem ser trazidos para a análise desse tópico: primeiro, o Bolsa Família juntou os programas, então, de quem seria a competência do controle? Depois, a seleção dos beneficiários agora dar-se-ia exclusivamente através do Cadastro Único, no âmbito federal; qual seria então o papel do controle nesse aspecto? É nesse sentido que o TCU mais uma vez vai destacar a ausência de regulamento, a falta de definição sobre questões críticas do programa.

> Segundo os gestores municipais, a falta de regulamentação e definição da forma de atuação do controle social por parte do MDS inibe os próprios municípios a operacionalizarem a criação dos conselhos. Sem essa definição, não se pode contar com um controle social efetivo como instrumento de monitoramento e controle do desempenho do programa. (BRASIL, 2004h, p. 37)

Quando trata especificamente sobre o Cadastro Único, a primeira questão colocada no relatório de auditoria retoma as dúvidas sobre os critérios de inclusão de beneficiários, reiterando a confusão estabelecida entre Cadastro e Programa. O relatório destaca os principais pontos abordados pelos gestores municipais: a expectativa criada pelo cadastramento; a exclusão de famílias em situação de carência nutricional, em decorrência do critério de renda autodeclarada; dificuldades na manipulação do arquivo-retorno, dentre outros. Não estava claro, por exemplo, o porquê de se incluir novos beneficiários, uma vez que famílias cadastradas desde 2002 ainda não haviam sido contempladas. Como afirmou o TCU, "essa situação revela falta de transparência dos critérios de acesso ao programa via Cadastro Único". (BRASIL, 2004h, p. 47) Isso porque, desde o início de 2003, o governo federal buscava soluções para os diversos problemas gerados na execução do Cadastro, tendo-se cogitado, inclusive, a sua extinção para criação de um novo instrumento. Com a criação do Bolsa Família, parecia confirmada a sua manutenção, mas o que se percebe a partir daí é que houve uma opção por tomar os dados de quem já era beneficiário de programas remanescentes, especialmente do Bolsa Escola, como ponto de partida para a correção do cadastro. Logo, por aí se deduz que o caminho para inserção de outros beneficiários seria necessariamente o recadastramento.

Ainda em relação ao Cadastro, outro elemento mencionado é a dificuldade do gestor local em justificar para uma outra parcela da população a sua não inclusão no programa. Trata-se das famílias com renda *per capta* imediatamente superior ao corte estabelecido e alcançando no máximo ½ salário mínimo. Em verdade, esta é mais uma dificuldade dos critérios de elegibilidade inerente aos programas focalizados e que induz a um reconhecimento do Estado à condição de pobre. Do ponto de vista técnico, a definição do corte de renda do Bolsa Família, abaixo de ½ salário mínimo, permitiu combinar a manutenção do Cadastro com a pretensão de alcançar "os mais pobres entre os pobres". Se uma das críticas que pesavam sobre o cadastro era o registro de não pobres, o corte baixo inviabilizaria que as

famílias nessa condição fossem atendidas e avalizaria o cadastramento de outras, segundo o perfil exigido pelo programa, mesmo com um banco de dados extenso ainda não contemplado. Por outro lado, a definição desse corte levanta algumas questões sobre a eficácia dos critérios definidores da referida "condição de pobre". Será que, por exemplo, uma família com renda *per capta* de R$ 141/mês é menos pobre que outra com R$ 140? Obviamente a fronteira que define limites entre uma e outra é extremamente frágil, e não haveria outra forma de estabelecê-la senão com um certo nível de arbitrariedade. Por outro lado, a grandeza das metas é dada certamente por definições prévias e políticas de dotação orçamentária. Decerto, pode-se obstar que a criação do Cadastro Único abriu a possibilidade de unificação de critérios para a delimitação do público pobre e que o Bolsa Família segmentou mais uma vez esses critérios, mas Cadastro Único e Bolsa Família têm pretensões distintas: em linhas gerais, enquanto o primeiro contempla uma base de dados sociais unificados que se constitui num instrumento para a implementação de políticas sociais, ou seja, visa agrupar e identificar numa única categoria uma diversidade de indivíduos que partilham de condições econômicas semelhantes – pessoas de "baixa renda" –, o segundo é um programa de distribuição de benefícios dirigidos segundo estratos preferenciais de assistência do Estado.

O regulamento do PBF, Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, se antecipou à publicação do relatório de auditoria do TCU, mas pode-se observar que foi a própria auditoria que motivou a sua edição. Embora a divulgação dos resultados tenha se dado já ao final daquele mês (setembro de 2004), o Governo Federal teve acesso ao seu conteúdo numa versão preliminar, para que também os seus comentários frente às medidas corretivas sugeridas fossem inseridos na versão definitiva. É notória, portanto, no texto do Decreto (BRASIL, 2004a), a atenção a outras questões colocadas pelo TCU. Mas não apenas isso. Nesse momento, começa a se desenhar um novo esquema de controle sobre a operação do Cadastro Único e dos programas que o utilizarão, e, em conta disso, a delegação de competências às instâncias responsáveis por fazê-lo.

O sistema de controle de condicionalidades, à semelhança dos programas remanescentes, foi partilhado entre os Ministérios da Saúde e da Educação, sob a supervisão do MDS, o qual deveria dispor a base de dados do Cadastro Único para fins de acompanhamento, sendo a definição das diretrizes e normas remetida para ato posterior. (BRASIL, 2004a, Art. 28)

O Decreto nº 5.209/2004 flexibilizou a responsabilidade pelo acompanhamento das condicionalidades, para que pudesse ser exercido por outras instâncias federativas, desde que dispusessem das condições necessárias para tal. Corroborando essas disposições, nos dias 17 e 18 de novembro – dois meses após a edição do decreto, portanto – foram editadas as Portarias Interministeriais nº 3.789, referida às condicionalidades em educação, e nº 2.509, referida à saúde, respectivamente. Assim, a frequência escolar mínima de 85% e a utilização dos serviços básicos de saúde voltam a ser imperativos para a manutenção dos beneficiários no Bolsa Família.

Além dessa medida, também a questão do controle social foi especificada no regulamento do PBF. Nele, determinou-se a criação de um conselho intersetorial para realizar o controle, permitindo-se a utilização de conselho ou instância preexistente, desde que obedecendo ao mesmo princípio. (BRASIL, 2004a, Art. 29) Diferente do que se pretendeu para o Comitê Gestor do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), por exemplo, as atribuições do novo conselho não incidirão diretamente no processo de seleção de beneficiários, sendo-lhe, contudo, franqueado o acesso aos formulários do Cadastro Único e aos sistemas eletrônicos referidos ao PBF (BRASIL, 2004a, Art. 32), ressaltada a divulgação ampla da relação de beneficiários pelo município. (BRASIL, 2004a, Art. 32, § 1º) O regulamento definiu as características e atribuições da instância de controle social, mas a edição de uma portaria do MDS, em 11 de novembro de 2004, faz perceber que nem tudo foi respondido. A Portaria nº 660/2004 estabeleceu regras transitórias de fiscalização e acompanhamento do PBF, estendendo as prerrogativas dos conselhos a serem criados àqueles que os antecederam. Isso faz pensar que houve uma reconsideração acerca daquilo que o TCU chamou de “sistema de monitoramento das condicionalidades”, vinculado ao programa Bolsa Escola, no sentido de restabelecer a sua operacionalidade até que as novas estruturas pudessem vigorar. (BRASIL, 2004h)

Na definição de competências, o CadÚnico será confirmado sob a gestão do MDS, no âmbito nacional, mas, obedecendo ao princípio da descentralização, contará com uma coordenação estadual e outra municipal, constituídas a partir da adesão dos entes federados ao PBF, mediante assinatura de termo com esse fim. (BRASIL, 2004a, Art. 11) No que tange especificamente ao Cadastro, a participação estadual aparece bastante difusa, limitada a “apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios” (BRASIL, 2004a, Art. 13, VI); é o município (e o Distrito Federal, por equivalência) que deve,

pois, "proceder à *inscrição* das famílias pobres" (BRASIL, 2004a, Art. 14, II, Art. 15, II, grifo nosso), ação que compreende as atividades principais de cadastramento das famílias e de alimentação do banco de dados do Cadastro Único.

À Caixa Econômica, delegou-se a função de "Agente Operador" (BRASIL, 2004a, Art. 16), corroborando o papel desempenhado até então por essa instituição, a despeito das críticas apresentadas desde o período da transição. É possível que isso tenha se dado por força das circunstâncias, pois toda a infraestrutura eletrônica fora desenvolvida e estava sob o domínio da Caixa, tanto do CadÚnico quanto do Bolsa Escola (CadBES). Tanto o é, que o regulamento do PBF (Decreto nº 5.209/2004) estabelece, dentre as atribuições da CEF, a "*elaboração de relatórios* e *fornecimento de bases de dados* necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família". (BRASIL, 2004a, Art. 16, § 1º, IV, grifo nosso)

O detalhe mais importante do Decreto n.º 5.209/2004, referido ao Cadastro, diz respeito ao processo de seleção das famílias beneficiárias do PBF. Isso pode parecer tautológico, mas não o é. O CadÚnico é a porta de entrada no Programa (BRASIL, 2004a, Art. 17) para as famílias consideradas "elegíveis", ou seja, em condição de "pobreza" e "extrema pobreza". O critério é a renda *per capta*, mas o texto do Decreto abre o precedente para utilização de "um conjunto de indicadores sociais" (BRASIL, 2004a, Art. 18, § 1º), a partir do próprio Cadastro, algo que não se efetivará. Além disso, esse Decreto não informa como se dará a seleção, um dado importante, uma vez que os limites para a cobertura do Programa submetem-se às dotações orçamentárias. Nem mesmo os beneficiários advindos de programas remanescentes[64] têm contemplação garantida, pois deverão atender aos "critérios de elegibilidade" do novo programa, bem como à "disponibilidade orçamentária e financeira" do mesmo. (BRASIL, 2004a, Art. 18, §3º) Nesse sentido, o Cadastro funcionará como um filtro, garantindo a atenção focada nos mais pobres. A seleção de beneficiários parece dar-se no próprio sistema cadastral, sugerindo a existência de um mecanismo automatizado de escolha, mas essa operação pode entrar em conflito com a restrição orçamentária do PBF. Ao afirmar que "Os atos necessários ao processamento

64 É justamente na redação do Decreto n.º 5.209/2004 que a nominação "remanescentes" é atribuída aos programas unificados no PBF. (BRASIL, 2004a, Art. 3º, § 1º)

mensal dos benefícios e das parcelas de pagamento serão editados segundo regras estabelecidas em ato do [MDS]" (BRASIL, 2004a, Art. 26), o Decreto posterga essa definição, mas simultaneamente a submete ao gestor nacional, o próprio Ministério. Em outras palavras, o poder de que dispunha o município na definição de quem eram os seus pobres transfere-se, ao menos em parte, para o governo federal. "Em parte", de fato, porque o cadastramento é de responsabilidade exclusiva do gestor local.

QUALIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO: APERFEIÇOAMENTO NA OPERACIONALIZAÇÃO DO CADASTRO PARA VALIDAÇÃO DE UMA BASE DE DADOS SOBRE A POPULAÇÃO POBRE

Este capítulo analisa as várias medidas práticas adotadas pelo governo federal, através do MDS, a partir de 2005, em relação ao Cadastro Único, e que modificam significativamente o seu processo de operacionalização, uma vez que estabelecem regras e procedimentos mais rígidos para o levantamento, registro e uso dos dados e informações nele contidos. Esta análise demonstra a existência de uma estrutura tecnológica e institucional que ampara a implantação e o gerenciamento das políticas sociais no Brasil atual, através da qual se define "quem são os pobres" do país. A partir de 2005, estabeleceu-se uma linha sistemática de ações cujo cerne está no aprimoramento da gestão do Cadastro, tendo como ponto de partida a verificação de consistência dos dados registrados. Essa iniciativa responde a todo um conjunto de críticas e denúncias das quais o Cadastro Único foi alvo desde a sua implantação, críticas das quais, como se viu, o próprio governo foi signatário quando eleito, no período de transição e em seu primeiro ano de gestão, mas que se tornaram incontornáveis após a criação do PBF, culminando num amplo debate quanto ao futuro do Cadastro; quanto à sua manutenção ou substituição. Por outro lado, pode-se observar que as medidas adotadas atendem à maioria das recomendações feitas pelo TCU após a realização de auditoria sobre o Cadastro Único em 2002, no intuito de qualificar o Cadastro, "por meio do aperfeiçoamento do processo de cadastramento e da verificação da consistência dos dados". (BRASIL, 2003m, p. 3) As normas, orientações e

informes produzidos entre os anos de 2005 e 2006 reconstituem a trajetória do CadÚnico rumo à sua qualificação.

MUDANÇAS NA TECNOLOGIA E NO MODELO DE GESTÃO DAS INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO

Em fevereiro de 2005, o MDS, através da SENARC, editou a sua primeira IO daquele ano, IO nº 4/2005, estabelecendo procedimentos para correção de multiplicidades no Cadastro Único, resultado de novas auditorias internas realizadas sobre o mesmo. Em verdade, essa Instrução dá continuidade e amplia o escopo da IO n.º 1/2004, já analisada acima, alcançando um maior número de ocorrências de dados repetidos. No mesmo período, fevereiro de 2005, foi publicada a IO n.º 5, com procedimentos para a importação da base de dados do Cadastro Único – a Base Caixa – pelos municípios, para que estes pudessem "gerenciar" as informações das famílias inclusas no Cadastro. Trata-se de uma medida para atualização cadastral, mas não obrigatória, pois interessava apenas aos municípios que não estavam seguindo regularmente o procedimento de importação dos arquivos-retorno. A Base ora disponibilizada continha dados atualizados até 15 de dezembro de 2004, e os procedimentos de atualização só seriam funcionais na versão 5.0.1 do aplicativo de entrada de dados, portanto, antes de atualizar os dados era necessário atualizar o *software*. Caso a versão instalada fosse anterior à 4.8, era necessário dirigir-se à Caixa Econômica com *medias* virgens (quatro disquetes ou um CD) e solicitar a gravação desta, e só após a sua instalação seria possível atualizar para a versão 5.0.1 através da internet, a partir do que se faria a importação dos dados. Orientou-se que, no caso de municípios sem o *software* do Cadastro, se fizesse o *download* do mesmo e o instalasse. Com o aplicativo instalado, o município deveria proceder à importação da Base Caixa, na qual estariam os dados mais atuais dos munícipes cadastrados, "considerando, também, as alterações de registro realizadas fora do Cadastramento Único como, por exemplo, aquelas feitas diretamente no cadastro do NIS/PIS". (BRASIL, 2005g, item 3) Isso demonstra o desenvolvimento de um sistema de gestão de informações num grau de sofisticação técnica destoante da realidade vivida na maioria dos municípios brasileiros.

Ao orientar os municípios quanto aos procedimentos de atualização, essa IO (n.º 5/2005) expõe informações sobre as condições existentes para

a operação do Cadastro Único. Embora fosse conhecido que todos os municípios já tinham dados inseridos na Base, a existência de diferentes versões do *software* instaladas demonstra a diversidade de situações em que ele operava, o que se traduz consequentemente em diferentes estágios de gestão e implementação dos programas sociais. Por outro lado, e de forma contraditória, pode-se observar que o mesmo documento presume que há entre os municípios certa uniformidade de infraestrutura tecnológica, definindo procedimentos comuns a todos eles. Ademais, a base de dados que pretende agrupar toda a população pobre do país continua fora do controle da Administração Pública da política social, sendo delegada e operada por uma instituição financeira; é a Base Caixa que corresponde à base de dados do Cadastro Único do Governo Federal. Por fim, a última informação se impõe como uma questão: até que ponto se materializa a equivalência entre NIS e PIS? A IO n.º 5 afirma que a Base Caixa contempla alterações extra CadÚnico, efetuadas sobre o "NIS/PIS". (BRASIL, 2005g) Ao que se percebe, vigora ainda a ideia de se criar um sistema comum de identificação, mas, nesse caso, desvinculando o NIS do Cadastro Único, o que cria uma incógnita.

Em abril de 2005, divulgou-se a IO n.º 6, orientando os municípios à complementação dos dados das famílias oriundas do cadastro Bolsa Escola, CadBES, inseridas no CadÚnico. Para isso, foi disponibilizada a Base Caixa com dados atualizados até 28 de janeiro de 2005, sobre a qual deveria se dar preferencialmente a complementação. Esse procedimento deveria também depurar os dados de eventuais multiplicidades cadastrais geradas na sobreposição dos registros. Para a complementação, foi criado um formulário específico, "caderno laranja", facultando-se o uso do formulário avulso do CadÚnico, não sendo permitida, porém, a utilização do formulário padrão do Cadastro ("caderno azul").

É com essa complementação que se iniciam as medidas de qualificação do Cadastro Único propriamente ditas, que se tornam mais visíveis a partir de maio de 2005, com a edição da IO n.º 7. Através dessa Instrução, o governo vai, pela primeira vez, deter-se na crítica às inconsistências dos dados do CadÚnico, e é exatamente aí que se adota o conceito de validação do cadastro, enquanto confirmação deste sobre si mesmo, não a partir de uma avaliação externa. A IO n.º 7 resulta das análises do MDS sobre a Base Caixa de 28 de janeiro de 2005, visando localizar inconsistências tanto no preenchimento do formulário, com respostas conflitantes entre campos

complementares, quanto incongruências entre a renda declarada e a aferida no cruzamento com a RAIS do Ministério do Trabalho. Para essa tarefa, foi desenvolvido um *software* específico: "Inconsistências do Cadastro Único", o qual posteriormente foi remetido aos municípios para que os gestores identificassem as famílias cujos dados apresentavam inconsistências e, assim, procedessem à sua correção, o que se daria através do *software* de entrada e manutenção de dados do CadÚnico.

O processo de gerenciamento da correção das inconsistências seguiria algumas etapas. Primeiro era necessário instalar o aplicativo e através dele solicitar um relatório dos registros inconsistentes, cuja dimensão variava entre os municípios. Esse relatório poderia ser impresso ou salvo no computador para visualização em tela. A partir daí, a verificação da correspondência ou não entre as informações presentes no relatório e os dados do cadastramento dar-se-ia diretamente no formulário do Cadastro Único arquivado pelo município[65], e as alterações necessárias seriam feitas no *software offline*, podendo ser antecedidas de visita aos domicílios cadastrados. Os procedimentos eram semelhantes tanto para as inconsistências de informações quanto às de renda, sendo que, no segundo caso, o aplicativo específico deveria ser também utilizado na confirmação ou não da divergência entre a renda cadastrada e a aferida a partir do cruzamento com a RAIS; além disso, o prazo para a atualização destes registros era imediato, expirando em 31 de julho de 2005. A IO nº 7 determinou que a "verificação e correção das inconsistências" deveria se dar prioritariamente sobre os registros anteriores ao Bolsa Família e na complementação dos dados do CadBES (BRASIL, 2005i, item IV), o que sugere que os principais problemas encontrados situavam-se no período compreendido entre outubro de 2001 e outubro de 2003, sendo, portanto, problemas acumulados durante a vigência dos programas ora "remanescentes", o que inclui também o PNAA, do governo de então.

O desenvolvimento de um instrumento adicional para o tratamento de inconsistências deve-se certamente ao elevado volume dessas inconsistências, identificado nas análises do MDS sobre o Cadastro Único, e a importância de sua superação para a consolidação do Cadastro e a pretendi-

65 Em atenção ao disposto no Decreto n.º 5.209/2004 (Art. 33, § 1º), toda a documentação referente ao cadastramento para o Bolsa Família deve ser arquivada por um prazo mínimo de cinco anos.

da “expansão do Programa Bolsa Família”. Ainda assim, o *software offline* pelo qual se fariam as alterações devidas não impediria o eventual registro de novos erros, por isso se fez necessária a implantação do mecanismo de validação eletrônica dos dados no processamento feito pela Caixa Econômica. Doravante, os registros que não apresentassem número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Título Eleitoral, além de preenchimento de todos os campos obrigatórios do formulário, seriam rejeitados. Esses passaram a ser os novos “critérios de validação” do cadastro, que funcionaram como um mecanismo de “crítica”, possibilitando a admissão de dados já com requisitos mínimos de consistência, elemento fundamental para tornar o CadÚnico um instrumento confiável.

Concomitantemente à edição da IO n.º 7, o MDS publicou a Portaria nº 246/2005, que aprovou o termo de adesão formal dos municípios ao PBF. Trata-se, em verdade, de um termo de adesão ao Bolsa Família e ao Cadastro Único, para cuja assinatura exigia-se do prefeito a designação de um gestor municipal para o Programa e a formalização de sua instância de controle social. Ou seja, num só instrumento, tentava-se solver ao menos três problemas: o comprometimento do município sobre as responsabilidades que lhes eram atribuídas na gestão do PBF e do Cadastro; a ruptura com a coordenação difusa dos programas sociais e do cadastramento de seus beneficiários no âmbito municipal e o reestabelecimento do controle social como um dos pilares da execução do Programa. A adesão, embora voluntária, tinha um prazo de 120 dias determinado para a sua realização e seria condição para tornar o município “elegível” a um eventual “recebimento de recursos financeiros para o desenvolvimento de sua capacidade de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único”. (BRASIL, 2005e, Art. 5º)

Um mês após a publicação dessa Portaria, em 20 de junho, a SENARC editou mais uma IO, a IO n.º 8/2005, dessa vez para orientar os municípios sobre o tratamento das multiplicidades cadastrais identificadas em processo de auditoria interna sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda.[66] A nova Instrução traz o conceito de “conversão de NIS”, procedimento eletrônico pelo qual a Caixa Econômica desativa os NIS excedentes de uma mesma pessoa, vinculando-os a um só número, ou seja, o registro não desaparece, mas perde validade para efeito de pagamento de

66 Citado já na IO n.º 7 como estando em desenvolvimento (cf. item VIII, final).

benefícios. Esse procedimento foi utilizado para corrigir as várias modalidades de NIS multiplicado com implicações nas folhas de pagamento, resultando em bloqueio e cancelamento de benefícios pagos indevidamente.

Na esteira desse conjunto de ações voltadas ao CadÚnico e ao Bolsa Família, o MDS instituiu, em julho de 2005, o boletim "Informe Bolsa Família", uma publicação semanal direcionada aos gestores municipais do Programa. O Informe representou a construção de um canal permanente de comunicação ao município de todas as ações realizadas pelo gestor federal acerca do PBF e do Cadastro, uma espécie de ratificação e lembrete contínuo das orientações e mudanças realizadas por meio de Portarias e Instruções Operacionais e Normativas, notadamente as referidas ao processo de qualificação do CadÚnico, em curso desde o início de 2005. O primeiro boletim chamou a atenção das prefeituras quanto ao instrumento de adesão ao Bolsa Família instituído pela Portaria nº 246/05, os requisitos para aderir e o limite do prazo estipulado para fazê-lo. A criação desse instrumento de comunicação tanto reforçava as ações do MDS para qualificação do Cadastro e da gestão do PBF, quanto respondia ao antigo problema de falta de comunicação, apontado desde a criação do CadÚnico como um dos fatores que dificultavam sua implantação.

Dias após a publicação do primeiro Informe, o MDS publicou a Portaria n.º 360/2005, estabelecendo os critérios para transferência de recursos aos municípios, confirmando o que fora previsto na portaria que formalizou a adesão. (BRASIL, 2005e, Art. 5º) Dentre as justificativas apresentadas, no preâmbulo da nova portaria, para essa transferência de recursos, merecem destaque: "a necessidade de dotar os municípios de condições para a operação das atividades de cadastramento, manutenção do Cadastro Único [...] e atualização das informações socioeconômicas e de identificação das famílias cadastradas" (BRASIL, 2005c); as recomendações do TCU para "repasse de recursos do Governo Federal aos municípios, para a operação do Cadastro Único" e a "necessidade de disciplinar e estabelecer requisitos para a validação das informações contidas no Cadastro Único". (BRASIL, 2005c) Estão aí postos simultaneamente o reconhecimento da falta de condições dos municípios em cumprir as responsabilidades que lhes eram atribuídas na execução do CadÚnico, o peso institucional do TCU para que esse reconhecimento se desse e a opção por transformar o CadÚnico num instrumento de gestão confiável para as políticas sociais.

Segundo a Portaria nº 360/2005, no Art. 1º, o repasse de recursos se daria apenas em 2005 e se faria mediante a realização de algumas atividades por parte dos municípios: "atualização dos dados das famílias já inscritas no CadÚnico"; complementação dos dados do CadBES e inclusão de novas famílias com "perfil PBF", quando o número de inscritos estivesse abaixo das estimativas para o município. (BRASIL, 2005c, Art. 2º, § 2º) Para cada cadastro válido transmitido pelo município até o último dia daquele ano (2005), seriam repassados R$ 6,00. Para fins de remuneração dos municípios, a primeira verificação de validade se daria em 31 de julho e se repetiria regularmente a cada dois meses. O repasse de recursos seria parcelado, iniciando-se já com a transferência de 20% do valor estimado no momento da adesão do município. A Portaria n.º 360, no Art. 7º, previu também o repasse para os estados, desde que estes aderissem ao "processo de atualização cadastral" e que a totalidade de seus municípios também o fizesse. Como essa portaria saiu a pouco menos de dois meses após a Portaria n.º 246/2005 (adesão), percebe-se que ela funciona como um instrumento de estímulo à adesão, pelo que se pode deduzir que, estando a quase metade do prazo estipulado para a finalização do processo, os resultados não eram ainda satisfatórios. Tanto o é que o mesmo documento traz a determinação de bloqueio aos benefícios pagos por meio do CadBES para os dados cadastrais que não fossem atualizados até outubro. (BRASIL, 2005c, Art. 10)

Isso se reforça no segundo número do Informe Bolsa Família, 14 de julho de 2005, que se apresenta com o título "Municípios receberão recursos para atualizar Cadastro Único", explicitando em seu subtítulo as condições para essa remuneração: "Municípios que assinarem o Termo de Adesão serão remunerados em R$ 6 a cada atualização no Cadastro Único". O Informe PBF n.º 2 detalhou o conteúdo da Portaria nº 360/2005, destacando a importância de se realizar o cadastramento de todas as famílias com renda *per capta* até meio salário mínimo, ponderando que a remuneração de novos cadastros se faria exclusivamente aos municípios cuja cobertura do Bolsa Família estivesse abaixo das estimativas de pobreza. (BRASIL, 2005n)

O Informe n.º 3, de 25 de julho de 2005 [errata], alerta para o final do prazo para atualização das informações dos registros com renda declarada divergente da apurada junto à RAIS, orientando os municípios a priorizarem as famílias beneficiárias do Bolsa Família, para o que disponibilizaria uma listagem específica das famílias nessa condição. Abriu-se a possibilidade de ampliar o prazo de envio das informações até 30 de outubro, vincu-

lando-o ao limite para a complementação dos dados do CadBES, mas sem a utilização do aplicativo específico para o tratamento de inconsistências. Esse Informe traz uma observação em destaque, de que cada município tem como referência um número estimado de famílias pobres, e assim, "se uma família que está fora dos critérios do programa está recebendo benefícios, outra família deve estar fora". (BRASIL, 2005o) É como se a estimativa do Governo Federal desse realmente conta do número exato de pobres dos municípios e como se o benefício do Bolsa Família suprisse as necessidades das famílias nessa condição.

Os dois números seguintes do Informe PBF, n.os 4 e 5, tratarão respectivamente do papel do gestor municipal do Bolsa Família – alertando mais uma vez para o prazo de adesão – e da importância da instância de controle social no acompanhamento do Programa, notadamente no processo de seleção de beneficiários, com o objetivo de "fazer com que os benefícios efetivamente cheguem às famílias que atendem aos critérios definidos na legislação que criou e regulamentou o Programa". (BRASIL, 2005q) Essas questões serão retomadas na IO n.° 9/2005, editada poucos dias depois. Dentre as finalidades dessa Instrução está a de orientar ao correto preenchimento dos documentos para a adesão ao Bolsa Família e ao CadÚnico, reiterando os procedimentos necessários para a conclusão do processo. Num dos itens da IO n.º 9, reproduz-se o conteúdo do Informe PBF n.º 4, de 28 de julho de 2005, reafirmando a relevância do cargo de gestor municipal do Programa e sugerindo que seja designado o secretário municipal de assistência social para ocupá-lo. Quanto à instância de controle social, orienta-se a edição de ato do prefeito (portaria ou decreto) para a respectiva designação, o qual deve seguir anexo aos demais documentos de adesão.

A persistência do MDS sobre a necessidade de formalização da adesão pode estar indicando, dentre outros aspectos, uma certa resistência dos municípios em comprometer-se com a gestão do Bolsa Família e do CadÚnico, afinal, a etapa mais difícil, a execução de fato, estaria sob sua responsabilidade. Se não isso, pode estar demonstrando que o tempo necessário à adaptação dos municípios à nova estrutura de gestão era muito superior ao estimado pelo Governo, inclusive pela dificuldade de compreensão em profundidade da importância que tinha essa gestão para a efetivação ou "efetividade" da política social de transferência de renda almejada pelo Governo Federal, tanto assim que reiteradamente o MDS alerta para o grau de poder delegado ao gestor municipal do Programa, sugerindo um perfil qualificado

para a ocupação desse cargo, preferencialmente um membro do alto escalão da administração municipal.

Isso certamente não foi cogitado quando da determinação pela adesão formal (BRASIL, 2005e), e agora tornava-se quase um óbice à modernização da gestão do Bolsa Família, condicionada à qualificação da base de dados do CadÚnico. Assim, seguidamente, buscar-se-á estimular a adesão, e a medida mais destacada para isso será a remuneração dos municípios para a execução do CadÚnico. A exemplo disso, o Informe PBF n.º 6, de 11 de agosto de 2005, anunciará que o repasse de recursos aos municípios foi iniciado, contemplando já 31 municípios dentre os 1.439 termos de adesão recebidos pelo Ministério. Esse é um número ínfimo de aderentes, alcançando pouco mais de ¼ do total dos municípios brasileiros, e considerando que mais da metade do prazo já se havia transcorrido, é também um indicador de que a adesão integral demandaria pelo menos o dobro do tempo previsto. Ademais, também o número de municípios cuja adesão já havia sido deferida é extremamente baixo, cerca de 2% do total de termos entregues. Isso sugere que o próprio MDS não dispunha ainda de capacidade para atender à demanda que estava criando com os novos procedimentos.

No Informe PBF nº 7, de 22 de agosto de 2005, anuncia-se a descentralização da gestão dos benefícios do PBF, propiciada pela adesão dos municípios, "medida [que] permitirá aos gestores municipais do programa administrar, em sua própria cidade, a transferência de renda às famílias participantes do programa". (BRASIL, 2005s) A expectativa é que, com a descentralização, os municípios passem a exercer algum controle sobre a gestão de benefícios, podendo realizar bloqueio, desbloqueio ou cancelamento dos mesmos. A inclusão de novos beneficiários, embora seja parte da gestão (a principal), seria mantida tarefa exclusiva ao MDS (SENARC), sob a justificativa da necessidade de "acompanhamento e compatibilização das estratégias de expansão" do Bolsa Família. Interpreta-se do disposto nesse boletim que a gestão não apenas é descentralizada, mas fragmentada, onde os municípios se responsabilizam pelo monitoramento da condição de pobreza, pelo ordenamento interno do CadÚnico, ratificando a classificação estabelecida pela União.

Ao final do mês de agosto (2005), publicou-se a IO nº 10, com esclarecimentos sobre as marcações de "ativo" (registro validado) e "inativo" (registro repetido), atribuídas aos registros dos domicílios no CadÚnico, decorrentes da identificação de domicílios em multiplicidade. Nos casos

em que um mesmo responsável respondia por mais de um domicílio, marcava-se como "ativo" o registro mais atual, e como "inativo" os demais. Foi disponibilizado um relatório dos registros em multiplicidade via internet para que os municípios realizassem as alterações pertinentes no CadÚnico. Esse relatório seria disponibilizado periodicamente, compilando as alterações feitas pelos municípios em relação à correção de inconsistências e multiplicidades.

Esse é também o momento em que se realiza a transição de tecnologia do *software* de entrada e manutenção de dados: a versão 6.0 incorporaria novas funcionalidades, maior interatividade com o usuário e melhor dinâmica de tratamento dos dados cadastrais. A IO n.º 10/2005 informa que o novo aplicativo estaria disponibilizado para *download* no *site* da Caixa Econômica, com seu respectivo manual de operação, e que a partir de 19 de setembro 2005 seria iniciada uma dinâmica progressiva de capacitação para os gestores municipais e estaduais do Bolsa Família e CadÚnico para a sua utilização. O Informe PBF n.º 8, publicado um dia após a IO nº 10/2005, trata da prorrogação do prazo para o envio da remessa periódica de informações sobre a frequência escolar, ressaltando que as condicionalidades "são um estímulo para garantir a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde, que promovem a melhoria das condições de vida da população".

É no Informe seguinte, n.º 9, de 6 de setembro de 2005, que se discutirá a nova versão do *software* do CadÚnico, versão 6.0. O foco do Informe está exatamente nas novas funcionalidades do aplicativo, como instalação em rede, tratamento de multiplicidades e a geração de relatórios diversificados, com destaque especial à marcação dos domicílios como "ativo" ou "inativo", dispensando o recurso aos relatórios disponibilizados pelo MDS para as versões anteriores e tornando mais ágil o processo de correção de multiplicidades. Esse Informe traz (como todos os anteriores) o lembrete do final do prazo para a adesão municipal ao Bolsa Família, em 20 de setembro, informando ainda que 2.549 municípios já haviam solicitado a adesão e que 649 deles já estavam recebendo os recursos pertinentes. Há um mês do último balanço, verifica-se que houve uma melhora sensível nas adesões, alcançando cerca de 46% dos municípios, com melhora também no retorno dado pelo MDS, que saiu de parcos 2% para 25,5%. Ambos, porém, com clara demonstração de que não alcançariam a totalidade pretendida nas duas últimas semanas restantes do prazo estipulado.

O próximo boletim a tratar da adesão será o Informe nº 11, publicado em 19 de setembro 2005, véspera do prazo limite. Em termos gerais, ele transcreve o que fora publicado nos Informes n.º 1 e n.º 2, com requisitos e procedimentos para a adesão, bem como informando sobre a remuneração para os cadastros válidos exclusivamente para os municípios aderentes. No dia seguinte, porém, publicou-se o Informe n. ° 12, informando a prorrogação do prazo de adesão até 31 de outubro de 2005. No Informe seguinte, nº 13, de 27 de setembro de 2005, o foco será a capacitação dos gestores municipais para a gestão do CadÚnico e dos benefícios, mas alude-se brevemente à adesão, para informar aos gestores e prefeitos que "não é preciso pagar ou contar com a ajuda de consultores para ter acesso às informações sobre o Termo de Adesão do seu município". (BRASIL, 2005x) Deduz-se daí que àquela altura ainda havia municípios sem a correta compreensão do processo de qualificação em curso, o que pode estar entre as causas da não adesão no tempo estimado. Nesse sentido, o Governo Federal lançou uma campanha de mobilização para a atualização cadastral, convocando a população pobre a procurar as prefeituras e regularizar o seu cadastramento.

Em 28 de outubro, no Informe n.º 19, o MDS (SENARC) noticiou que 5.174 municípios (93%) já teriam enviado o Termo de Adesão e que, destes, 2.642 (pouco mais de metade [51%]) já estariam recebendo os recursos provenientes da atualização cadastral. O objetivo principal do boletim, no entanto, era mais uma vez os municípios quanto à finalização do prazo, prevista para o dia 31. Contudo, no Informe n.º 20, de 1º de novembro, há um destaque para o preenchimento do Termo de Adesão, o que demonstra ainda a não integralidade de adesão e a flexibilidade dada a esse processo. O tema principal desse boletim, no entanto, é a "campanha de atualização cadastral 'Bolsa Família Chama'", voltada à população de baixa renda e para a qual os municípios deveriam se instrumentalizar, pois tinha-se a expectativa de uma elevada demanda. Esse tema retorna no Informe seguinte, n.º 21, de 10 de novembro de 2005, complementando o tema principal (a "transferência de recursos para a atualização cadastral"), mais uma vez nos mesmos moldes do Informe PBF n.º 2, publicado logo após a edição da Portaria n.º 360/2005 (12 de julho), que instituiu o repasse de recursos, principal estratégia para estímulo à adesão dos municípios à qualificação do CadÚnico.

Em novembro de 2005, o MDS editou a Portaria n.º 555, disciplinando os procedimentos de gestão de benefícios do PBF, que dar-se-iam mediante

uso do Sistema de Gestão de Benefícios. Essa portaria definiu claramente que as atividades de gestão competem exclusivamente ao Ministério, através da SENARC, e ao município, na pessoa do gestor local do Programa. Para este, a utilização direta do Sistema de Gestão condicionar-se-ia ao deferimento de sua adesão ao PBF. Foram elencadas, como sendo de gestão, dez atividades:

> I - Bloqueio de benefícios; II - Desbloqueio de benefícios; III - Suspensão de benefícios; IV - Reversão de suspensão de benefícios; V - Cancelamento de benefício básico; VI - Reversão de cancelamento de benefício básico; VII - Cancelamento de benefícios variáveis; VIII - Reversão de cancelamento de benefícios variáveis; IX - Cancelamento de benefícios; e X - Reversão de cancelamento de benefícios. (BRASIL, 2005d, Art. 2º)

Note-se que a concessão de benefícios não foi incluída dentre essas atividades, diferente do que se viu no Informe PBF n.º 7, 22 de agosto de 2005, quando se afirmou que "A Gestão de Benefícios é composta por todas as atividades que envolvem movimentação no pagamento dos benefícios [...], desde as ações de inclusão das famílias no Programa, até a realização de bloqueios, desbloqueios e cancelamentos". (BRASIL, 2005s) Essa talvez tenha sido uma estratégia para evitar confusão ou para facilitar a compreensão pelos gestores municipais, pois essa seria uma dimensão da gestão mantida sob a competência exclusiva da SENARC, conforme o próprio boletim nº 7 definiu, porque condicionada aos limites orçamentários. Isso se confirmará na publicação do Informe PBF n.º 24, 2 de dezembro de 2005, no qual se afirma que a edição da Portaria n.º 555/2005 permitirá ao MDS a implantação do sistema de gestão descentralizado, destacando o papel exclusivo do Ministério na concessão de benefícios. Mas nem todas as atividades previstas na Portaria n.º 555 foram de imediato colocadas à disposição dos municípios, pois seria necessário realizar adaptações nos sistemas eletrônicos da Caixa Econômica, pelo que adotaram-se procedimentos transitórios, limitando à SENARC a operação integral do Sistema de Gestão.

Ainda em novembro (2005), a SENARC publicou a IO n.º 11, divulgando os resultados de nova auditoria interna realizada sobre o CadÚnico, considerando os dados sistematizados até 31 de agosto daquele ano, o que levou a uma série de bloqueios de benefícios, cuja listagem foi disponibilizada aos municípios nas agências da CEF. Essa forma indireta de acessar os resultados confirma que o Sistema de Gestão de Benefícios ainda não comportava todos os procedimentos necessários para a realização das atividades

requeridas, do contrário, pode-se supor que a geração de relatório específico informaria ao município a situação dos benefícios, como se fez em relação à condição de "ativo" ou "inativo" atribuída aos domicílios, inclusive porque essa nova auditoria já se dava sobre uma base de dados relativamente depurada de inconsistências e multiplicidades, verificadas em outras ações do MDS, como se percebe, por exemplo, em um dos quesitos da auditoria, que visava "Identifica famílias (Responsáveis Legais) que, além de terem sido excluídas pelas prefeituras ainda se encontravam com mais de um cadastro no CadÚnico" (BRASIL, 2005m, item 2). De todo modo, essa auditoria punha já em prática atividades de gestão de benefícios postuladas na Portaria n.º 555/2005, no Artigo 24, naquilo que competia à SENARC, e solicita aos municípios que procedam de igual forma naquilo que lhes for pertinente, a exemplo do desbloqueio de benefícios quando couber, com a perspectiva de que, a partir de janeiro de 2006, os procedimentos utilizados fossem definitivamente incorporados aos *softwares* do CadÚnico.

CONSOLIDAÇÃO DA NOVA ESTRUTURA OPERACIONAL COM INTEGRAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DO PÚBLICO--ALVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em dezembro de 2005, o MDS divulgou o Informe PBF n.º 27, com o balanço das ações realizadas sobre o PBF naquele ano. Ali se destaca inicialmente o cumprimento da meta de cobertura para o ano, que era de 8,7 milhões de famílias beneficiárias. Em seguida, põe-se a adesão, através da qual se definiu formalmente o papel de cada ente federado na gestão do programa e do CadÚnico. Segundo esse Informe, 5.545 municípios (ou 99,4%) já teriam enviado o Termo de Adesão, dos quais 5.230 (94%) já teriam a adesão deferida, e mais de 4.800 (86%) estariam já recebendo os recursos concernentes à atualização cadastral. Junto à gestão de benefícios, o tópico da atualização cadastral tem o destaque principal, pois aí se incluem a nova versão do *software offline*, já posta em uso por cerca de dois mil municípios; o total de atualizações até então efetuadas no CadÚnico (40%); os mais de 290 mil bloqueios realizados a partir das auditorias do MDS e a complementação de dados de cerca de 350 mil beneficiários advindos de programas remanescentes. Ademais, expuseram-se as perspectivas para o ano seguinte (2006), dentre as quais se destaca a melhoria da comunicação, inclusive diretamente entre o governo e os beneficiários, para o que se previu a publicação da "agenda de compromissos da família". (BRASIL, 2005cc)

Após esse balanço, uma nova medida foi adotada ainda em 2005: a integração entre os programas Bolsa Família e PETI, por meio da Portaria nº 666/2005 do MDS, documento que punha em articulação duas secretarias do Ministério: Renda de Cidadania (SENARC) e Assistência Social (SNAS). Note-se que, embora a integração se dê ao final do ano (28 de dezembro de 2005), as atividades de gestão de benefícios do Bolsa Família postas em vigência anteriormente já contemplavam a verificação de trabalho infantil na família, podendo resultar em bloqueio e cancelamento dos benefícios. Diferente do que ocorreu no caso dos programas remanescentes, essa medida não significou a unificação dos programas, mas a racionalização dos seus procedimentos de gestão. A inclusão de novas famílias que se enquadravam na situação de trabalho infantil dar-se-ia a partir do CadÚnico, em duas modalidades: no PBF, caso a renda *per capta* não ultrapassasse R$ 100,00 (SENARC) e no PETI, em caso contrário (SNAS). Aquelas famílias já beneficiárias do PETI que atendessem aos critérios do PBF seriam gradualmente transferidas para este, inclusive contempladas com o "Benefício Variável Extraordinário", quando pertinente, procedimento condicionado à disponibilidade orçamentária do Programa. Ademais, as famílias em situação de trabalho infantil beneficiárias do PBF, além de cumprir as condicionalidades desse Programa, deveriam inserir suas crianças nas atividades socioeducativas e de convivência – "jornada ampliada" – do PETI (BRASIL, 2005a, Art. 13), sob acompanhamento da SNAS. Os municípios tiveram o prazo até 31 de março de 2006 para a inclusão de todas as famílias beneficiárias do PETI na base de dados do CadÚnico. (BRASIL, 2005a, Art. 12)

Para os fins da presente análise, o aspecto mais importante a se observar nessa integração é a importação, para o corpo de dados do CadÚnico, de mais uma parcela da população presumidamente pobre. A adoção de mais uma medida em favor da unificação efetiva de um cadastro específico dessa população. Além disso, essa medida vem ajudar na correção de inconsistências nas informações, pois os casos em que as famílias acumulavam benefícios dos dois programas (PETI e PBF) seriam agora mais facilmente identificados, submetidos às mesmas auditorias a que estavam os demais beneficiários do Bolsa Família. Ainda em dezembro de 2005 (dia 29), o MDS editou nova Portaria, nº 672, alterando o conteúdo das Portarias n.º 246/2005 e n.º 360/2005, que tratam da adesão dos municípios ao PBF e do apoio financeiro do Governo Federal para a manutenção do CadÚnico, respectivamente, além do Art. 26 da Portaria n.º 555/2005, prorrogando o

prazo para bloqueio dos benefícios concedidos através do CadBES para 1º de março de 2006.

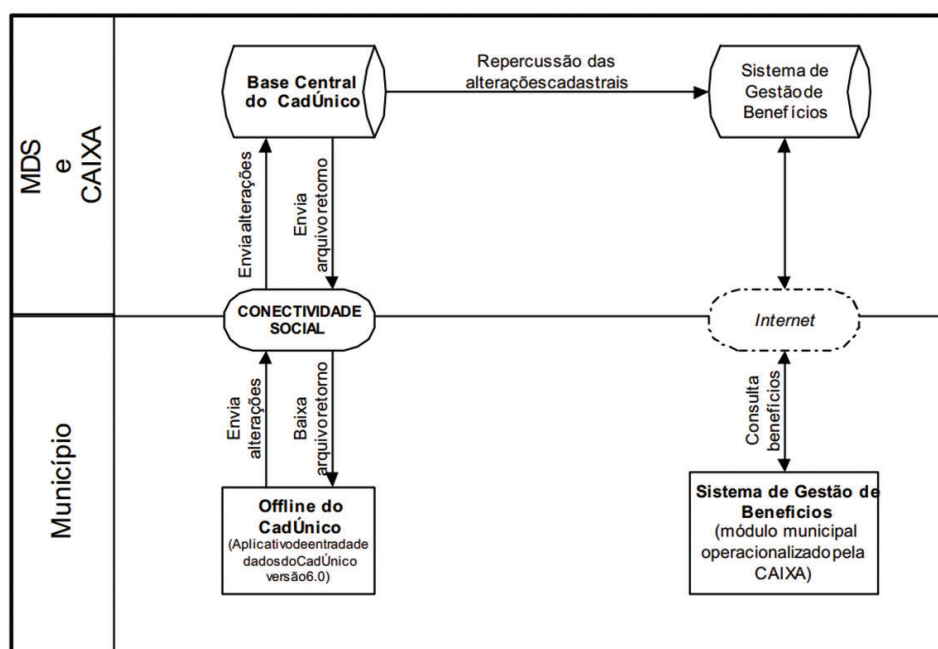
Na Portaria n.º 672/2005, o prazo para adesão ao PBF e ao CadÚnico foi prorrogado até 28 de fevereiro de 2006, data igualmente fixada para a atualização e complementação cadastral com remuneração, incluindo-se agora também os cadastros concernentes ao PETI. Essas informações foram compiladas e comunicadas aos municípios através do Informe PBF nº 29, de 5 de janeiro de 2006, mas, no que se refere especificamente à inserção das famílias no CadÚnico, a SENARC e a SNAS editaram a Instrução Operacional Conjunta (IOC) n.º 1, em 14 de março 2006. Essa Instrução destaca que, a partir da Portaria nº 666/2005, "para recebimento do benefício do PETI ou do PBF, é necessário que o beneficiário e toda sua família estejam cadastrados no Cadastro Único" (BRASIL, 2006f), alertando que o prazo de inclusão de dados ou atualização remunerada se encerraria no último dia daquele mês.[67] A IOC nº 1/2006 esclarece que o cadastramento é direcionado especialmente para as famílias beneficiárias do PETI que ainda não estão inclusas no CadÚnico e para aquelas que, estando em situação de trabalho infantil, ainda não são beneficiárias desse programa. Quanto à remuneração, reitera que a cada cadastro novo ou atualizado na base do CadÚnico o município fará jus a R$ 6,00, tendo um limite estabelecido pela estimativa de famílias com o perfil definido, segundo a SNAS.

A primeira IO especificamente da SENARC publicada em 2006, IO n.º 12/2006, ratifica as ações realizadas em 2005. Essa Instrução comunica que o MDS implantou definitivamente os mecanismos de auditoria no Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC),[68] sendo que, daí em diante, algumas atividades de gestão já poderão ser realizadas diretamente no *software offline* do CadÚnico. O principal avanço anunciado é de que a integração entre os sistemas de gestão e de cadastramento permitirá que as alterações cadastrais tenham "repercussão automática" sobre a folha de pagamentos dos programas de transferência de renda. Os novos procedimentos darão celeridade e eficácia na troca de informações entre as bases de dados da Caixa Econômica e dos municípios na forma seguinte: o gestor local do PBF

67 Essa data foi fixada pela Portaria n.º 68/2006, como se verá mais à frente.

68 A sigla "SIBEC" foi atribuída ao Sistema de Gestão de Benefícios pela Caixa Econômica, que o desenvolveu, tratando-o por Sistema de Benefícios do Cidadão. Inicialmente, o MDS o identificava por "SGB", como se observa na IO n.º 12/2006, mas findará por tratá-lo também como SIBEC, mantendo a denominação "Sistema de Gestão de Benefícios".

realiza as alterações no Cadastro e envia à Caixa, esta processa os dados e remete ao município o "arquivo-retorno"; simultaneamente, as alterações que implicam na modificação da composição do benefício são remetidas ao SIBEC e submetidas, assim, ao mecanismo de "reavaliação de benefícios financeiros", que verifica as condições de elegibilidade das famílias beneficiárias, com aplicação das respectivas atividades de gestão, redundando na atualização da folha de pagamentos (Figura 1).

Figura 1 – Fluxo de informações CadÚnico-SIBEC (2006)

Fonte: Brasil (2006e).

O funcionamento dessa estrutura estava condicionado à utilização da nova versão do *software offline* (versão 6.0) pelos municípios, o que não se dava ainda em mais de metade dos casos, como se verifica no Informe n.º 28 do Bolsa Família, de 29 de dezembro de 2005, que informou que, ao final de 2005, cerca de 2,6 mil municípios tinham o aplicativo atualizado, tendo sido ampliado o prazo para a sua instalação pelos municípios até 28 de fevereiro de 2006. Como descrito acima, após a integração dos programas Bolsa Família e PETI (BRASIL, 2005a), procedeu-se à dilatação de prazos antes fixados até o final daquele ano (2005). A Portaria n.º 68, de 8 de março de 2006, reformulará o cronograma de prazos para adesão dos municípios ao PBF e CadÚnico e para a remuneração das atividades de atualização cadastral, ambos até 31 de março de 2006; para o bloqueio de benefícios con-

cedidos através do CadBES, cujo cadastro não fora complementado pelos municípios, dá-se o dia 1º de abril de 2006. (BRASIL, 2005dd)

O Informe PBF n.º 33, de 22 de março de 2006, esclarece que a causa dessas reiteradas prorrogações de prazo é a existência de "falhas operacionais no processo de atualização". (BRASIL, 2006h) O elevado volume de dados enviados pelos municípios estava acima da capacidade de processamento do sistema do CadÚnico, operado pela Caixa Econômica. Em conta disso, o intervalo entre o envio dos dados à base central e a devolução do arquivo-retorno aos municípios, estimado em até 48 horas, chegou a alcançar 20 dias. Além disso, registrou-se também a "ocorrência de rejeições 'não esperadas'". A explicação posta no boletim para esse fato é a de que a base central de processamento de dados da Caixa Econômica, além dos dados do CadÚnico, opera também as bases do FGTS, PIS/PASEP, CadSUS e outros. Por regra de segurança, as alterações cadastrais só eram permitidas ao agente que inseriu os dados, assim, se originalmente os dados de um determinado cadastro foram inseridos por agente diverso do gestor municipal do PBF, as alterações solicitadas por este eram rejeitadas. Esse é um detalhe complexo do sistema, que, à primeira vista, não permite compreender satisfatoriamente o seu funcionamento, afinal, quem insere dados específicos dos beneficiários dos programas de transferência de renda é o município. Por isso, é necessário remontar ao início da construção da base de dados de alguns desses programas.

Como se viu muito anteriormente, para alimentação inicial da base do CadBES (2001), a CEF atribuiria um NIS a cada registro, código equivalente ao número do PIS. A geração de um novo número se daria exclusivamente nos casos em que as pessoas cadastradas não dispusessem desse registro. Logo, parte dos dados que estavam sendo complementados em 2006 tomava por referência dados do mercado de trabalho formal e, por conseguinte, do Ministério do Trabalho. De forma semelhante, a base de dados do Bolsa Alimentação tinha referência no CadSUS, submetido, portanto, ao controle do Ministério da Saúde. Assim, sempre que o município tentava alterar esses dados, tinha o seu acesso negado. A solução encontrada foi quebrar a regra de exclusividade, dando acesso livre e prerrogativas para realizar alterações aos diversos órgãos usuários das bases de dados da Caixa Econômica. Os municípios teriam conhecimento das alterações mais recentes importando o "arquivo-remessa", procedimento previsto para após a instalação de uma versão mais avançada do aplicativo *off-line*: a versão 7.0.

É também no ano 2006, que o critério de elegibilidade do PBF – leia-se, a renda familiar *per capta* – sofrerá a sua primeira alteração. O Decreto n.º 5.749, de 11 de abril daquele ano, alterou os valores de referência para identificação das famílias pobres e extremamente pobres para R$ 120,00 e R$ 60,00, respectivamente. Junto à inclusão dos beneficiários do PETI, esse fato será fundamental para o alcance da meta estabelecida para o Bolsa Família em 2006, de alcançar 11,2 milhões de famílias, tendo em conta que o Programa encerrou o ano 2005 com 8,7 milhões de beneficiários. (BRASIL, 2007f) Mas, considerando o conteúdo da edição n.º 36 do Informe PBF, de 17 de abril de 2006, a essa época os municípios ainda não tinham claro que a alimentação e a atualização do CadÚnico deveriam ser um processo contínuo, o que era um problema causado, em parte, pelo fim da remuneração para a realização desse processo. Por conta disso, a SENARC solicitou dos municípios a continuidade das atividades e informou que se encontravam em estudo "formas de incentivar e viabilizar a ação permanente de atualização cadastral e de acompanhamento das famílias, considerando alguns critérios como o percentual de cadastros válidos do município". (BRASIL, 2006i) Por outro lado, ao alertar as prefeituras para evitarem enviar dados de um mesmo domicílio mais de uma vez, antes do recebimento do arquivo-retorno, esse boletim (nº 36) trouxe uma informação adicional ao bojo das dificuldades ainda enfrentadas para a consolidação da consistência do CadÚnico: a demora no processamento dos dados na base da Caixa Econômica confundia alguns gestores, levando-os a postar mais de uma vez os mesmos dados, o que levava fatalmente à produção de novas multiplicidades.

Na tentativa de resolver essas contínuas dificuldades, foi desenvolvida mais uma versão do *software offline* do CadÚnico, versão 6.0.2, que, segundo consta no Informe PBF n.º 37, de 20 de abril de 2006, "corrige problemas identificados nos últimos meses" (BRASIL, 2006j) , principalmente "problemas de rejeição de cadastros" (BRASIL, 2006l), o que tornou a sua utilização obrigatória no processo de atualização cadastral a partir do mês seguinte (maio). Quanto à perspectiva de incentivo permanente à operação do CadÚnico, a proposta se materializou em parte na Portaria n.º 148, de 27 de abril de 2006, a partir da qual o apoio financeiro aos municípios se daria também durante aquele ano e não se limitaria mais à correção de inconsistências cadastrais, mas subsidiaria a manutenção do Cadastro e a gestão do Bolsa Família. Trata-se, em verdade, da criação de um mecanismo

de mensuração do desempenho dos municípios na gestão do PBF (BRASIL, 2006k): o IGD, já anteriormente citado, do PBF.

A Portaria estabeleceu um valor de referência por cada família beneficiária do PBF, R$ 2,50, mas esse valor constitui apenas um dos componentes para o cálculo dos recursos a serem transferidos, os quais serão o produto do valor de referência multiplicado pelo IGD, um índice sintético composto por dois indicadores específicos: o Indicador do CadÚnico (ICadÚnico), que corresponde a uma média simples entre o percentual de cadastros válidos, frente ao número estimado de famílias com perfil CadÚnico e a atualização cadastral, na qual se verifica o número de cadastros atualizados em razão do número de cadastros válidos na base; e o Indicador de Condicionalidades (ICondicionalidades), dada pelo acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, com uma taxa extraída a partir das informações fornecidas sobre saúde e educação. (BRASIL, 2006c)[69]

» Cálculo IGD: [IGD = ICadÚnico + ICondicionalidades /2]

» Cálculo recurso por município: [IGD x R$ 2,50 x nº famílias PBF]

Segundo a Portaria nº 148/2006, a atualização cadastral corresponderia à alteração realizada, num prazo máximo de 24 meses, em pelo menos uma de cinco variáveis: “a) endereço domiciliar; b) renda familiar; c) inclusão de membros na família; d) exclusão de membros na família; e e) mudança de responsável legal”. (BRASIL, 2006c, Art. 2º, § 1º) Observe-se que, a partir desse momento, a gestão do CadÚnico e a gestão do Bolsa Família passam a ter pesos equivalentes no repasse de recursos do Governo Federal para os municípios. Reforça-se não apenas a necessidade de manutenção do CadÚnico, mas também o monitoramento da confirmação da condição de pobreza dos beneficiários, dada principalmente pelo cumprimento das condicionalidades (o que poderia levar ao remanejamento da localização do NIS na estrutura do Cadastro, com as atividades de gestão no SIBEC, e simultânea “repercussão automática” sobre a folha de pagamentos do PBF). Isso se verificará, por exemplo, ao final de 2006, quando o Boletim do PBF nº 60, 18 de dezembro de 2006, informará o envio de notificação a mais de 258 mil famílias que teriam descumprido os seus “compromissos” com o Programa, incluindo casos de advertência (78,17%), bloqueio (22,81%) e sus-

69 Ver: Art. 1º, §2º e Anexo I.

pensão de benefícios (0,02%). (BRASIL, 2006m) No mês de julho (2006), a Portaria nº 148/2006 sofreu algumas modificações, feitas através da Portaria n.º 256/2006, dentre as quais se destaca a ratificação do prazo máximo de 24 meses para atualização ou confirmação cadastral, sob pena de invalidação dos dados (BRASIL, 2006d, Art. 3º), e o acréscimo da frase "no limite da estimativa de famílias pobres publicada pelo MDS" aos parágrafos 1º e 2º do Art. 3º, que tratam dos critérios de cálculo do IGD. (BRASIL, 2006d, Art. 1º) Essas alterações reforçam mais uma vez o papel do gestor municipal no monitoramento das famílias pobres de seu território e simultaneamente delimitam o alcance desse monitoramento para fins de remuneração do município: o contingente de pobres estimado pelo MDS em função das estatísticas oficiais. Meses à frente, em janeiro de 2007, o MDS ampliará a vigência do IGD até o final deste ano. (BRASIL, 2007b)

AVALIAÇÃO DO CADASTRO COMO UMA BASE DE DADOS CONFIÁVEL SOBRE OS POBRES

Em novembro de 2006, o TCU publicou o seu último relatório de monitoramento da auditoria realizada sobre o CadÚnico em 2002. O monitoramento se deu entre 27 de março e sete de abril de 2006 (com inserção de novas informações até a composição final do relatório), através de pesquisa postal e documental, visitas a doze municípios nos estados de Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e Sergipe e cruzamento das informações do CadÚnico referentes ao Rio Grande do Norte (estado tomado como referência na auditoria em 2002) com outras bases de dados – SISOBI e SISBEN. Foram entrevistados gestores, cadastradores e famílias beneficiárias, sendo que, para estas, aplicou-se um "roteiro de verificação das informações contidas na base do Cadúnico", visitando 732 domicílios, dos quais apenas 352 (48%) correspondiam ao endereço posto no Cadastro. (BRASIL, 2006n, p. 10-11) Esse monitoramento estruturou-se sobre quatro questionamentos, fundamentados nas recomendações e determinações do TCU para a correção das deficiências do Cadastro quando da auditoria de 2002:

a. "A base de dados do Cadastro Único encontra-se adequadamente atualizada?";

b. "O critério de unicidade do Número de Identificação Social - NIS está sendo observado na base do Cadastro Único?";

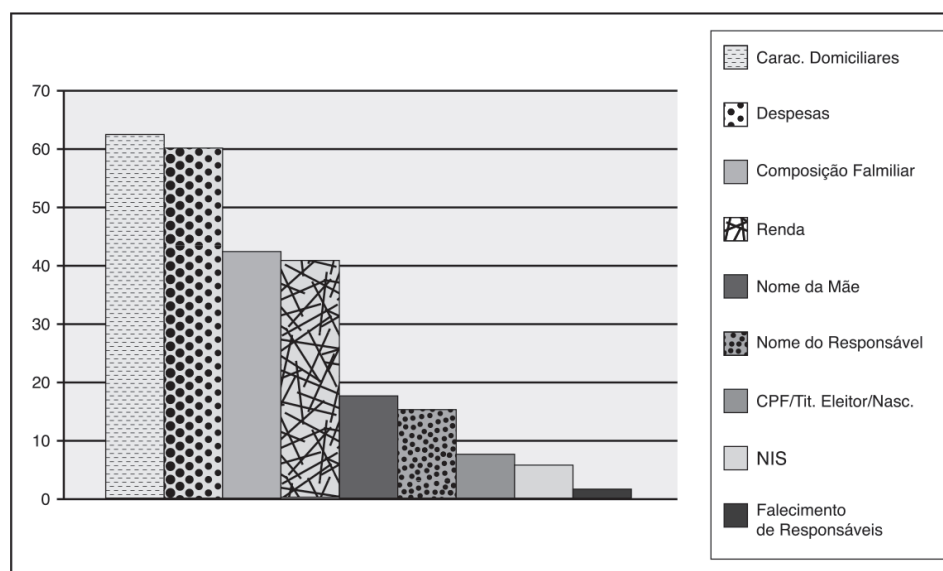
c. “Os municípios estão sendo devidamente apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e CAIXA para trabalharem com o Cadastro?” e;

d. “Existem procedimentos para identificar subdeclaração de renda?”. (BRASIL, 2006n, p. 9-10) Além disso, verificou-se o cumprimento da recomendação de se criarem indicadores de desempenho sobre a operação do Cadastro.

Verificando o estágio de atualização do CadÚnico, o TCU apresenta o que seriam os dados constantes de sua base em agosto de 2005: 10,9 milhões de famílias, perfazendo 43,5 milhões de pessoas, destacando que, com a posterior campanha de recadastramento “Bolsa Família Chama”, promovida pelo MDS a partir de novembro de 2005, pretendia-se alcançar 11,2 milhões de famílias, ou 47,2 milhões de pessoas. (BRASIL, 2006n) Parte dessa informação parece estar equivocada ou confunde dados entre o Bolsa Família e o CadÚnico, pois 11,2 milhões de famílias foi a meta estabelecida para cobertura do Programa em 2006, e a campanha referida foi direcionada especificamente às famílias beneficiárias ou elegíveis para o mesmo (“Bolsa Família Chama”), uma medida complementar às ações de atualização do Cadastro, adotadas desde o início de 2005, envolvendo especialmente os municípios, executores do CadÚnico. Mas esse equívoco se corrige ao tratar da “estratégia de atualização dos dados”, cujo balanço apresentado para dezembro de 2005 foi de 37,2% de cadastros atualizados (BRASIL, 2006n), e os dados de julho de 2006 identificam 15.334.771 famílias cadastradas, das quais 11.135.523 inclusas no SIBEC (BRASIL, 2006n), ou seja, 72,6% dos cadastros referiam-se a famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda e, em números absolutos, aproximava-se da meta estabelecida para o ano. O TCU atribui esses resultados à campanha de recadastramento e à criação do IGD para incentivo aos municípios, com definição de critérios e prazo para atualização de dados (BRASIL, 2006n); medidas que corresponderiam a recomendações feitas pelo Tribunal após a auditoria de 2002. Nesse bojo, entra também a possibilidade de os municípios realizarem alterações diretamente no cadastro, funcionalidade que, segundo o TCU, foi implementada desde a versão 5.0 do *software* de entrada de dados e que foi mantida na versão 6.0.2, de maio de 2006, com um avanço relevante: a abertura para a gestão direta de benefícios, realizada através do SIBEC.

De acordo com o relatório de monitoramento do TCU, apesar da implementação das recomendações para atualização cadastral, a aplicação do "roteiro de verificação de informações" às famílias entrevistadas acabou mostrando a persistência de divergências significativas entre os dados cadastrados e os verificados em campo. Esta verificação considerou principalmente as seguintes variáveis: as "características domiciliares" (62,5%), as "despesas" (60%), a "composição familiar" (42,6%) e a "renda" (>40%), seguidos dos dados referentes à identificação dos beneficiários (Nome, CPF, NIS) e outros. (BRASIL, 2006n)

Embora o TCU não apresente uma análise aprofundada sobre esse aspecto, percebe-se que as famílias entrevistadas acumulam mais de um tipo de divergência, o que pode ter implicação direta tanto sobre a composição dos benefícios concedidos, quanto sobre a delimitação do público-alvo do PBF ("pobre" e "extremamente pobre"), segundo as variáveis estabelecidas. De todo modo, embora importe, como um sinalizador, o quantitativo de famílias entrevistadas (352), é insignificante para a avaliação das condições do conjunto de dados do Cadastro (0,0023%), além do que, o relatório não informa se essas famílias são ou não beneficiárias do Bolsa Família, o que daria a dimensão do peso que esses dados têm (Figura 2).

Figura 2 – Divergências entre observações de campo e os registros do CadÚnico, para 352 famílias, segundo o TCU – 2006 (%)[70]

Fonte: Brasil (2006n, p. 19).

70 Título original: porcentagem de famílias entrevistadas que apresentaram divergências de dados em relação ao CadÚnico.

O relatório atribui essas divergências ao processo de coleta de dados, atentando para a falta de supervisão do trabalho de campo, o que permitiria ter controle sobre a qualidade das informações, a exemplo do que se faz nas pesquisas do IBGE, onde se refazem cerca de 20% das entrevistas para confirmação dos dados. (BRASIL, 2006n) Nesse mesmo sentido, apresenta-se a necessidade de cruzamento dos dados com outras bases, como o SISOBI. Segundo o TCU, o MDS havia informado que não era possível o cruzamento entre essas duas bases pela falta de "uma chave primária comum" entre elas; a despeito disso, os técnicos do Tribunal fizeram esse cruzamento utilizando-se de um *software* específico ("ACL"[71]), comparando os números de CPF, o que resultou na identificação de 775 casos coincidentes, apenas no Rio Grande do Norte (BRASIL, 2006n), pelo que o Tribunal reitera a determinação de que a SENARC proceda a esse cruzamento.

Quanto à questão que trata da "unicidade do NIS", o TCU destacou que, embora a CEF tivesse adotado procedimentos de correção de multiplicidades de NIS, elas ainda ocorriam. Em verificação realizada sobre os dados do CadÚnico para o Rio Grande do Norte, a partir do cruzamento dos dados de identificação dos beneficiários, localizaram-se 1.765 casos de multiplicidade de NIS, mais de 1/3 do que fora verificado quando da auditoria, em 2002 (Tabela 1). O Tribunal realizou ainda outros cruzamentos e obteve novas ocorrências de duplicidades. Em vista disso, o TCU determinou à SENARC o cancelamento dos benefícios pagos irregularmente, e à Caixa Econômica, o aperfeiçoamento do módulo de auditoria do CadÚnico para barrar as multiplicidades. (BRASIL, 2006n) É importante observar que os cruzamentos realizados pelo TCU incluíram quase que unanimemente o CPF, identificando registros em que este campo do relatório coincidia, ou seja, o elemento inserido como principal critério de validação dos cadastros também apresenta fragilidades, provavelmente decorrentes de falhas nos mecanismos de crítica dos dados inseridos, em outras palavras, falhas no *software* de entrada e manutenção de dados.

71 O documento do TCU não descreve o significado da sigla ACL. Pesquisa em outras fontes demonstraram que se trata do *Audit Command Language,* um *software* que permite o cruzamento de dados em formatos distintos.

Tabela 1 – Multiplicidade de NIS entre beneficiários do PBF – RN, Setembro de 2002 e junho de 2006, segundo TCU[72]

Critério	Nº Pessoas 2002	NIS Excedentes 2002	Nº Pessoas 2006	NIS Excedentes 2006
(A) CPF + Nome + Data de Nascimento + Nome da Mãe	4	4	45	45
(B) CPF + Nome + Data de Nascimento	1	1	18	18
(C) CPF + Nome + Nome da Mãe	458	461	207	207
(D) CPF + Nome	220	220	138	138
(E) CPF + Data de Nascimento + Nome da Mãe	782	783	324	324
(F) CPF + Nome da Mãe	100	100	315	315
(G) CPF + Data de Nascimento	298	298	13	13
(H) CPF	1.165	1.181	612	612
(I) Nome + Data de Nascimento + Nome da Mãe	1.841	1.844	93	93
Total	**4.869**	**4.892**	**1.765**	**1.765**

Fonte: Brasil (2006n, p. 26).

Em relação ao apoio dado pela Caixa Econômica e pelo MDS aos municípios na utilização do CadÚnico, considerando os serviços prestados para orientação e esclarecimento de dúvidas, a maioria dos gestores entrevistados avaliou que ainda não atendiam satisfatoriamente às suas necessidades, apresentando dificuldades de comunicação e, em determinados casos, com prestação de informações incorretas (BRASIL, 2006n); contudo, verificou-se que houve avanço na criação e aperfeiçoamento de canais de comunicação, a exemplo do Informe Bolsa Família, em 2005. Destaca-se também a realização de atividades de capacitação para a operação do *software* do CadÚnico e do SIBEC, que teriam atingido 4.300 municípios, de

72 Título original: "Número de registros com duplicidade de NIS, segundo critérios de identificação, no cadastro de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Estado do Rio Grande do Norte em setembro de 2002 e junho de 2006".

todos os estados, e foram avaliadas positivamente pelos gestores municipais, mas tidas como insuficientes em virtude da baixa carga horária. Além disso, a SENARC sinalizara com a perspectiva de implantar a capacitação por demanda municipal e a "implantação de cursos de educação à distância" (BRASIL, 2006n, p. 33) a partir do mês de outubro 2006. O problema principal apontado em relação ao apoio aos municípios foi a dificuldade na troca de informações com a Caixa Econômica, mais especificamente, em razão do elevado número de rejeições geradas pelo sistema central, pois isso incorreu em atrasos na validação dos registros e, consequentemente, no repasse de recursos aos municípios, os quais já haviam assumido passivos financeiros para a realização do cadastramento, amparados nos recursos a receber.

Quanto à última questão posta pelo monitoramento do TCU, relativa aos "procedimentos de crítica da renda declarada", o relatório informou que o MDS cruzou os dados do CadÚnico com a RAIS (MTE), estando pendente o mesmo procedimento para o SISBEN (INSS), como fora recomendado após a auditoria (2002). O cruzamento com a RAIS permitiu o cancelamento de mais de 80 mil benefícios, até então pagos indevidamente, representando uma economia estimada em R$ 59, 3 milhões por ano. (BRASIL, 2006n) O TCU estima que esses números devem aumentar após comparados com dados do SISBEN, pois num cruzamento realizado pelo Tribunal, apenas para o Rio Grande do Norte, constatou-se indícios de subdeclaração em 3,6% dos cadastros. Em vista disso, o TCU determina que o MDS proceda a esse cruzamento e que mantenha frequência anual em relação à RAIS (BRASIL, 2006n)

Além de apurar essas questões (atualização cadastral, unicidade do NIS, apoio aos municípios e criticidade da renda declarada), o TCU avaliou o cumprimento das recomendações de se instituírem indicadores de desempenho para o Cadastro, especialmente taxa de famílias cadastradas pertencentes ao público-alvo, taxa de cadastros rejeitados, taxa de NIS duplicados, taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento e grau de convergência da renda *per capita* média no CadÚnico em relação ao Censo 2000. O Tribunal considerou essa recomendação parcialmente cumprida, sugerindo ajustes em alguns casos. Curiosamente, o relatório não faz menção nesse tópico ao IGD, possivelmente porque já o tratou na análise dos incentivos aos municípios. Há que se considerar, porém, que a finalidade do Índice é justamente avaliar o desempenho dos municípios na gestão do CadÚnico e do PBF, sendo a remuneração uma consequência disso, tanto

que metade do peso na sua composição é dado ao "ICadÚnico", resultante do número de cadastros atualizados sobre os cadastros válido. (BRASIL, 2006c) Seguramente, as recomendações do TCU tiveram influência sobre a criação desse índice. Ao final desse monitoramento, o TCU considerou que 68,18% das recomendações que fizera a partir da auditoria sobre o Cadastro Único (2002) foram implementados (BRASIL, 2006n, p. 45), o que teria contribuído para uma economia mensal de 21,6 milhões de reais aos cofres públicos, destacadamente pelas medidas de correção das multiplicidades de NIS. (BRASIL, 2006n)

Esse relatório de monitoramento do TCU reivindica para si o mérito pelo aperfeiçoamento do CadÚnico, o que dificilmente pode ser contestado, considerando a proximidade entre as medidas adotadas pelo MDS e as recomendações e determinações formuladas pelo Tribunal. Mas a equipe técnica do Ministério apresentará a sua própria avaliação sobre esse "processo de qualificação do Cadastro Único", ocorrido entre os anos de 2005 e 2006, conforme relatório elaborado pela SENARC com a síntese de todo esse processo. (PROCESSOS..., 2007)

Segundo esse relatório, até o início de 2005, o MDS não tinha acesso direto ao Cadastro, pois a base de dados era operada exclusivamente pela Caixa Econômica, o agente operador do Bolsa Família (PROCESSOS..., 2007), o que significa dizer que, de fato, a gestão do programa e, consequentemente, o processo de seleção de beneficiários não estava sob o controle do Governo. Por outro lado, a verificação de inconsistências demandava acesso integral aos dados, e essa situação forçou o MDS a "internalizar" o Cadastro; não a base principal, mas uma cópia, suficiente para a elaboração de um diagnóstico sobre a condição em que se encontrava o CadÚnico. De posse dos dados, a equipe do MDS estabeleceu algumas "categorias de verificações" para a realização do pretendido diagnóstico:

> i) cruzamento entre variáveis; ii) documentação inexistente com o objetivo de identificar pessoas sem nenhum documento; iii) documentos incompletos; iv) renda para identificar inconsistências entre as informações referentes à situação no mercado de trabalho e à renda/remuneração declarada, tais como indicação de vínculo empregatício sem renda declarada etc.; v) responsável legal para identificar pessoas menores de 16 anos com indicação de responsável legal; vi) idade versus situação no mercado de trabalho; vii) renda versus despesas para identificar situações, nas quais a despesa é superior em 25% à renda declarada; viii) grau de instrução e a série escolar. (PROCESSOS..., 2007, p. 55)

Pode-se observar que a preocupação principal desses diversos aspectos levantados não foi identificar as multiplicidades de registros (NIS), como se deu em alguns momentos anteriores, mas verificar se há correspondência entre as informações aferidas e os requisitos de elegibilidade do PBF. Isso é bastante claro, por exemplo, quando se busca comparar a despesa familiar com a renda declarada, ou ainda quando se lança mão da comparação dessa renda com os dados da RAIS (MTE). Em outras palavras, o objetivo do MDS em depurar o Cadastro seria expurgar os registros dos não pobres e garantir uma focalização mais precisa para o Bolsa Família, uma vez que era considerado o "programa estruturante do Cadastro Único". (PROCESSOS..., 2007, p. 54)

Com base nos resultados, o MDS concluiu que, de uma forma gera,l os dados tinham pouca qualidade e estavam desatualizados, mas que ainda assim havia pouco mais de 30% de registros considerados válidos, o que afastou a alternativa de descarte integral do Cadastro. Essa "validação", que antes se referenciava no aval das instâncias de controle social (CGL, por exemplo), agora vai ganhar um novo significado, dado pelo cumprimento de requisitos formais, verificados de forma estritamente eletrônica:

> Estabeleceu-se, assim, o conceito de cadastro válido como sendo aquele que, além de apresentar todos os campos obrigatórios preenchidos, para todos os membros da família, deveria apresentar o registro, ao menos para o responsável legal, de um documento de emissão controlada nacionalmente, CPF ou título de eleitor. (PROCESSOS..., 2007, p. 56)

A instituição de "critérios de validação" para o CadÚnico se deu em maio de 2005, através da IO n.º 7/2005, como se viu acima, e mostrou-se uma medida importante, pois, ao se separar os cadastros válidos, eliminavam-se já as multiplicidades geradas pela apresentação de diferentes documentos de identificação por um mesmo beneficiário a diferentes cadastradores; decerto, não é uma solução definitiva para esse problema, porque outros fatores contribuem para a replicação do NIS, como a digitação incorreta de nomes, por exemplo, mas já oferece uma alteração significativa.

O diagnóstico do MDS identificou, dentre os principais fatores geradores de inconsistências, o próprio *software* desenvolvido pela Caixa Econômica para entrada e manutenção dos dados. "O desenho desse aplicativo, além de tecnologicamente defasado, não incorporava a funcionalidade de checagem de informações inconsistentes antes da inclusão na base de da-

dos local". (PROCESSOS..., 2007, p. 52) Note-se que essa era a versão 5.0 do *software,* cujo primeiro monitoramento do TCU (2004) apontou como uma das soluções apresentadas pela Caixa Econômica para atualização de dados e superação de incompatibilidades. A constatação do MDS revela que essa era ainda uma ferramenta muito frágil e incompleta para servir à alimentação do banco de dados do Cadastro.

A equipe do MDS constatou a falta de clareza nas regras e procedimentos a serem seguidos na operação do CadÚnico, o que dificultava a compreensão por parte dos gestores municipais que não consideravam o cadastramento e a atualização de dados como um processo permanente. Isso demonstra que os procedimentos adotados anteriormente pelo Ministério, a exemplo do previsto no Decreto 5.209/2004, não se efetivaram, ou talvez não existissem ainda as condições para que se efetivassem. Além disso, verificou-se também que os municípios não tinham recursos suficientes – humanos e tecnológicos – para essa operação contínua do Cadastro, o que se corrigirá gradualmente, como já fora analisado.

O êxito das ações realizadas pelo Ministério para a qualificação dos dados do CadÚnico, deve-se certamente ao fato de, pela primeira vez, esse Cadastro ter sido tratado efetivamente como um instrumento de política pública, sendo o alvo principal da intervenção institucional, com ações articuladas e a construção de uma estrutura institucional de gestão. O mais importante é que as ações de aprimoramento não se deram isoladas, apenas na esfera nacional, embora aí se operasse a definição de regras, mas foi necessariamente o comprometimento dos municípios com a execução do Cadastro que permitiu a sua "qualificação". O relatório do MDS informa que desde o início "os 5.561 municípios receberam um CD-ROM com os resultados para apoiá-los na quantificação e na identificação das inconsistências de seus respectivos cadastros, orientando-os quanto à atualização cadastral". (PROCESSOS..., 2007, p. 55) Não se trata mais de passar aos municípios uma listagem simplificada de informações sobre os beneficiários locais, mas de inseri-los na dinâmica propriamente dita de qualificação do Cadastro. Isto se consolidou com a criação do instrumento de "adesão municipal" ao CadÚnico e ao PBF, quando a gestão compartilhada ganhou formalidade, institucionalidade. Em verdade, a adesão já era prevista desde a regulamentação do Bolsa Família (BRASIL, 2004a, Art. 11), mas não havia clareza sobre o instrumento para a sua operacionalização. Com a nova medida, as responsabilidades atribuídas ao município passaram a ser uma

escolha do gestor local, que, para cumpri-las, contaria agora também com o apoio financeiro do Governo Federal. Esse apoio, por sua vez, será condicionado à validade dos cadastros realizados, considerando os critérios estabelecidos para esta validação.

Em outubro de 2006, período considerado pelo MDS como de finalização do processo de "qualificação" do Cadastro, avaliou-se que o número de cadastros válidos quase triplicou, passando dos 31,3% iniciais para 92%. Afirma-se que se excluiu cerca de 1,5 milhão de beneficiários que estavam fora do perfil dos programas, o que significou uma economia na ordem de 700 milhões de reais. Uma das conclusões dos técnicos do MDS foi de que esse resultado "trouxe credibilidade ao maior programa governamental de distribuição de renda do mundo". (PROCESSOS..., 2007, p. 59) Ainda dentre os resultados, verificou-se "a renovação do parque tecnológico em uso nos municípios". (PROCESSOS..., 2007, p. 59) Esse, aliás, é um feito do CadÚnico que merece destaque, porque resolve ou reduz um dos principais gargalos de sua operação: a infraestrutura operacional, e com ela algumas dificuldades de comunicação que também retardavam o processo.

O NIS DO CADÚNICO COMO ATESTADO DA CONDIÇÃO DE POBREZA PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

As ações realizadas durante os anos de 2005 e 2006 deram ao CadÚnico um novo significado. As mudanças operadas na base de dados permitiam fazer outros usos dela, para além da seleção de beneficiários para o PBF, com certa margem de segurança, no que tange aos fins da focalização de programas e benefícios sociais. Um exemplo claro disso pode ser observado na IO n.º 16, editada pela SENARC em janeiro de 2007, que divulgou os "procedimentos operacionais para a concessão do desconto da tarifa social de energia elétrica". (BRASIL, 2007c) A Tarifa Social é um benefício criado desde 2002, resultado da regulamentação ao disposto na Lei n.º 10.438/2002, de isenção, "ao consumidor integrante da Subclasse Residencial Baixa Renda [...] [que] tenha consumo mensal inferior a 80 kWh/mês ou cujo consumo situe-se entre 80 e 220 kWh/mês" (BRASIL, 2002e, Art. 1º, § 1º; - § 2º), do rateio dos custos de aquisição de energia elétrica. Trata-se, portanto, de um subsídio sobre a tarifa de energia elétrica para os consumidores de "baixa renda" situados numa faixa reduzida de consumo. De acordo com o

Decreto n.º 4.336/2002, no Artigo 4º, essa condição de "baixa renda" equivale ao que fora disposto anteriormente para o Auxílio Gás, ou seja, "unidades consumidoras" cuja renda *per capta* não ultrapasse ½ salário mínimo e estejam registradas no CadÚnico. (BRASIL, 2002b, Art. 3º)

Foi a Resolução Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) n.º 485, de 29 de agosto de 2002, que efetivamente regulamentou a "Tarifa Social de baixa renda", pois nela foram sistematizados os critérios de elegibilidade para o benefício, ou seja, a classificação das famílias ou das "unidades consumidoras" na "Subclasse Residencial Baixa Renda": possuir instalação elétrica por circuito monofásico (simples); ter consumo médio entre 80 e 220 kWh (calculado sobre um intervalo de 12 meses); ser cadastrado no CadÚnico ou ser beneficiário, efetivo ou potencial, dos programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação e ter renda *per capta* mensal de até ½ salário mínimo. (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2002) Observe-se que esses critérios condicionam a execução da Tarifa Social à operação do CadÚnico e, consequentemente, às dificuldades daí decorrentes, o que dilatará diversas vezes o prazo para cumprimento dos critérios, como demonstra uma das considerações da justificativa apresentada à Resolução ANEEL nº 308/2003, de 30 de junho de 2003, editada com esse fim: "o prazo [...] fixado pela Resolução 485/2002 [...] revelou-se insuficiente para a superação dos diversos problemas operacionais surgidos para o cadastramento nos programas sociais". (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2003a)

Em 24 de dezembro de 2003, a Resolução ANEEL n.º 694 restringiu o público elegível à Tarifa Social às famílias elegíveis ao PBF, ou seja, cuja renda *per capta* se limitasse a R$ 100,00 mensais. Como era necessário comprovar inscrição no CadÚnico e, agora, habilitação ao Bolsa Família por parte das famílias pobres, os prazos para que isso se fizesse foram também, reiteradas vezes, prorrogados. É disso que trata a IO n.º 16/2007; ela orienta à regularização do cadastro das famílias beneficiárias ou aptas ao benefício da Tarifa Social. O MDS identificou as famílias cuja renda declarada no CadÚnico divergia dos critérios do benefício e outras ainda não cadastradas e disponibilizou as informações aos gestores municipais para que se procedesse à atualização dos registros, após o que dever-se-ia gerar um "relatório analítico", através do aplicativo *offline* do Cadastro, para que os beneficiários apresentassem junto às concessionárias de energia elétrica, em

substituição à autodeclaração que lhe dera acesso ao benefício ou para a concessão do mesmo, no caso das famílias ainda não beneficiadas.[73]

Há um detalhe que merece destaque nessa Instrução (n.º 16/2007): o tempo de trânsito de informações entre a Caixa Econômica e os municípios. Orienta-se ao gestor que, após a atualização dos dados no aplicativo de entrada e manutenção do Cadastro e sua respectiva transmissão à base central, ele "solicite ao responsável pela unidade domiciliar que retorne dentro de 2 semanas" (BRASIL, 2007c, p. 3) para ter acesso ao seu relatório, prazo estimado para o processamento dos dados e envio do arquivo-retorno. Isso demonstra que as dificuldades identificadas há cerca de um ano atrás, de falhas e retardo no processamento de dados (BRASIL, 2006h), causadas, dentre outros fatores, por limitações no *software* do CadÚnico, persistiam. Em consequência disso, foram mantidas as ações de aprimoramento do *software offline*. O Informe PBF n.º 69, de 2 março 2007, apresenta uma nova versão do aplicativo, V.6.0.4, visando agilizar o processo de cadastramento e eliminar duplicidades. Um dos destaques é dado à geração do "relatório analítico de domicílios", para a inscrição de beneficiários na tarifa social de energia elétrica. Quanto à multiplicidade dos dados, a novidade é que agora o aplicativo impede a duplicação de CPF e Título de Eleitor, um mecanismo que faz uma varredura da base de dados já no momento de sua instalação (atualização da versão anterior), corrigindo uma falha já identificada pelo TCU em seu último monitoramento (2006) e dando mais consistência à validação dos cadastros.

O ALCANCE DE UM INSTRUMENTO PARA IDENTIFICAR E CARACTERIZAR SOCIOECONOMICAMENTE OS POBRES DO BRASIL

Dando prosseguimento à rotina de verificação de consistência do CadÚnico, o MDS, em 2007, realizou uma nova auditoria sobre a base de dados central, cruzando suas informações de 2006 com as da RAIS do ano 2005. Os Informes PBF n.os 77 e 78, de 28 de abril e 8 de maio de 2007, respectivamente, trataram dessa auditoria, antecipando para os municípios as informações que lhes chegariam através da IO n.º 18, de 15 maio 2007.

---

73 Não foram encontrados dados quantitativos específicos sobre a Tarifa Social, mas Mostafa e Silva (2007, p. 6) estimam cerca de 13 milhões de beneficiários inscritos para o ano de 2007.

O Informe n.º 78 informou que houve mais de 500 mil registros com divergências de renda, sendo 198 mil colocados em averiguação e cerca de 330 mil bloqueados. Considerando que os dados da RAIS podiam estar defasados, o MDS determinou que nenhum benefício fosse cancelado até que os municípios procedessem à revisão cadastral, com a respectiva repercussão sobre a folha de pagamentos do Bolsa Família. Embora a auditoria tenha identificado tantos indícios de inconsistência, esse não é o elemento mais importante na edição da IO n.º 18, afinal os resultados ratificam a importância desse procedimento na gestão do CadÚnico. A novidade está na redação formulada para essa Instrução, que apresenta o CadÚnico de uma forma mais consolidada, definindo claramente os objetivos do Governo em relação a ele.

> O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) constitui-se na principal fonte de informações para a identificação e seleção de famílias e pessoas para ações de políticas públicas na área social. O Programa Bolsa Família (PBF) é o principal usuário das informações do CadÚnico, sendo também seu programa estruturante. Dessa forma, a boa qualidade das informações do CadÚnico assegura que as pessoas/famílias selecionadas para as ações sejam de fato aquelas que atendem aos critérios de elegibilidade de tais políticas. Em suma, a boa qualidade das informações cadastrais garante um *maior nível de focalização e eficácia das políticas sociais.* (BRASIL, 2007d, p. 1, grifo nosso)

O trecho destacado permite remontar ao discurso uníssono do Governo Federal nos seus primeiros meses de gestão (2003), notadamente às proposições do Ministério da Fazenda com respeito às políticas sociais, às quais se atribuía falta de efetividade e distorções na focalização. Não se trata da repetição do prólogo, mas da realização do último ato. Não era outra a perspectiva do então Secretário-Executivo do MAS, Ricardo Henriques, em seu discurso no CNAS em setembro de 2003: "transformaremos esse cadastro num instrumento sólido não só para o Programa de Transferência de Renda, mas para o planejamento da política social" (BRASIL, 2003l, p. 203), afirmou ele. Dito e feito! O CadÚnico desenvolve-se numa perspectiva ascendente de depuração de dados dos considerados não pobres, com vistas a fornecer ao Bolsa Família e a outros programas o dado puro dos efetivamente "mais pobres entre os pobres". Mas quem são os atores dessa ação de transformar, indicada na fala de Henriques?

Desde aquela época, os conselheiros da Assistência Social reclamavam o reconhecimento da importância dos municípios no processo de

cadastramento e na operação dos programas sociais, ao tempo em que questionavam os critérios utilizados para a definição do conceito de pobreza. A Instrução n.º 18/2007 parece responder sumariamente às duas coisas: “as informações de renda representam o principal fator na seleção das famílias” e por isso “merecem uma atenção especial por parte dos ‘gestores locais’ e do [MDS]”. (BRASIL, 2007d, p. 1, grifo nosso) A auditoria do MDS teria mesmo a finalidade de “apoiar o trabalho dos municípios” para a “regularização da situação dessas famílias”. (BRASIL, 2007d, p. 2)

E o que se anunciou na IO n.º 18/2007 foi ratificado no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o qual revogou os decretos anteriores que regiam o CadÚnico e estabeleceu novos contornos para o mesmo. Quando do Decreto n.º 3.877/2001, instituiu-se um formulário de coleta de dados como “instrumento de Cadastramento Único” (BRASIL, 2001e, Art. 1º); no novo documento, porém (Decreto n.º 6.135/2007), apresenta-se o Cadastro como sendo “constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos”. (BRASIL, 2007a, Art. 2º, § 3º) De uma forma geral, esse Decreto dá nova qualificação ao agora formalmente chamado CadÚnico, o que faz com que a seleção de beneficiários, por exemplo, não seja mais a única ou mesmo a principal função que o Cadastro preenche.

> O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2007a, Art. 2º)

Há uma mudança conceitual evidente e significativa. O Cadastro pretende agora tanto a “identificação” quanto a “caracterização socioeconômica” das famílias de baixa renda, para além dos beneficiários dos PTRs. Incorpora-se, portanto, um componente censitário em seu conteúdo. Com base nessa fonte é que se opera a seleção de beneficiários, não apenas dos PTR, mas dos “programas sociais” de forma ampla, e em seguida se viabiliza o objetivo de integração desses programas, já previsto anteriormente (Decreto n.º 3.877/2001), através da identificação dos beneficiários, referenciado pelo NIS atribuído aos indivíduos cadastrados.

À semelhança do decreto anterior (3.877/2001), no novo documento (Decreto n.º 6.135/2007), os programas previdenciários são isentados da

obrigatoriedade de uso do Cadastro (BRASIL, 2007a, Art. 2º, § 1º), e o BPC[74] é trazido à baila, deixando-lhe facultativo o uso do CadÚnico. (BRASIL, 2007a, Art. 2º, § 2º) Os objetivos de unicidade das informações, de integração dos programas e "políticas" e de racionalização do cadastramento, como anteriormente, devem se dar no processamento dos dados, através da atribuição do NIS. Esse é um dado essencialmente importante, porque sugere que é através desse código que o CadÚnico se operacionaliza. Uma novidade é que o processamento acontecerá "na base nacional do CadÚnico" e a atribuição do NIS deve ser feita "pelo órgão gestor nacional" do Cadastro (BRASIL, 2007a, Art. 3º; - Art. 5º), ou seja, a responsabilidade formal pelo processamento dos dados está com o MDS, embora nunca tenha saído do controle da CEF.

Outro dado importante do novo Decreto é a redefinição conceitual das variáveis básicas adotadas na composição dos critérios de identificação de sua população alvo: família, domicílio e renda.

> I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.
>
> II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:
>
> a) aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; ou
> b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos;
>
> III - domicílio: o local que serve de moradia à família;
>
> IV - renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família [...]
>
> V - renda familiar *per capita*: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família. (BRASIL, 2007a, Art. 4º, grifo do autor)

Esse dado comporta dois aspectos que merecem destaque. Um deles é que essa definição será importante para as equipes de cadastramento, no

74 O BPC foi instituído pela Lei n.º 8.742/1993, LOAS (Art. 20), regulamentando o previsto na Constituição Federal de 1998, em seu Art. 203, inciso V, para garantia de "um salário mínimo de benefício mensal à pessoa [deficiente] e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família".

momento de registro dos dados no formulário. Por outro lado, é um dado que distingue essencialmente a legislação do Cadastro daquela dos programas a que serve, como o Bolsa Família, reiterando seus objetivos mais amplos. Tanto assim que o público do CadÚnico é formado por famílias com renda *per capta* de até ½ salário mínimo ou mesmo renda total de até três salários mínimos, independente da composição familiar, e excepcionalmente a renda da família pode ainda ser superior ao estipulado, caso atenda a requisitos de programas sociais específicos. (BRASIL, 2007a, Art. 6º, § 1º) Confirmando a ampliação do escopo do CadÚnico, o Informe PBF n.º 99, de 3 de outubro de 2007, afirmou que "essa mudança foi feita com o objetivo de possibilitar que o Cadastro seja utilizado por políticas públicas que utilizam o critério de renda acima daquele tradicionalmente utilizado pelo Cadastro Único". (BRASIL, 2007j)

Quanto às competências, é o MDS que aparece, como já se viu, como responsável pela gestão nacional do cadastro, pela expedição de normas, "por coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução do CadÚnico" e estimular o uso do Cadastro nas distintas instâncias federais, nos estados, Distrito Federal e municípios. (BRASIL, 2007a, Art. 5º) A responsabilidade pelo cadastramento está claramente atribuída aos municípios, condicionados à adesão prévia e sob critérios operacionais que vão além do preenchimento dos formulários, como a necessidade de vincular a família ao domicílio e a um "responsável pela unidade domiciliar", preferencialmente mulher e a partir dos 16 anos de idade. (BRASIL, 2007a, Art. 6º) Esse é o momento em que retornarão as variáveis definidas anteriormente (família, baixa renda etc.) na forma de indicadores a serem observados durante o cadastramento.

Definiu-se também, nesse Decreto, um prazo máximo de validade dos dados do Cadastro (BRASIL, 2007a, Art. 7º), o que impôs à sua manutenção uma rotina de atualizações, além da adoção de "medidas periódicas para a verificação permanente da consistência das informações cadastrais" (BRASIL, 2007a, Art. 9º), mecanismo que atuaria na correção ou redução de dificuldades geradas sob a vigência da norma anterior. Conquistada maior confiabilidade dos dados, o seu uso passa a servir à "I - formulação e gestão de políticas públicas; e II - realização de estudos e pesquisas". (BRASIL, 2007a, Art. 8º)

Um dado contraditório no novo Decreto, porém, é que, embora se pretenda censitário para a população de "baixa renda", limita quantitati-

vamente as famílias a serem cadastradas ao estabelecer como parâmetro as "estimativas do número de famílias" nessa condição, disponibilizadas pelo MDS. (BRASIL, 2007a, Art. 11) Além disso, no que diz respeito às despesas com o processamento dos dados, há dependência da alocação orçamentária desse Ministério, o que pode também influenciar na pretensão de censo.

De todo modo, o Decreto n.º 6.135/2007 faz uma síntese das ações desenvolvidas pelo MDS entre os anos 2005 e 2006 para a qualificação do CadÚnico, confirma a unicidade cadastral e consolida um conjunto de regras para operação e monitoramento desse cadastro; é como se instituísse um novo CadÚnico. Daí em diante, as atividades de verificação e atualização do Cadastro serão uma constante, e as ações de alteração do *software off-line*, bem como de capacitação de gestores e operadores, terão por finalidade o aprimoramento da estrutura já estabelecida, o que permitirá uma contínua diversificação de usos dos dados do Cadastro.

Assim, o Informe PBF n.º 104, de 21 de novembro de 2007, anunciará a iminente disponibilização de uma nova versão do *software* de entrada de dados, v. 6.0.5, a partir da qual "o Cadastro Único estará mais qualificado como fonte de informação para a gestão de políticas, tanto do Governo Federal como dos estados e municípios". (BRASIL, 2007k) O novo aplicativo trará recursos adicionais de controle e segurança dos dados, além da inserção de novos campos para "identificação da pessoa" e "identificação do domicílio", alteração feita exclusivamente no *software*, pelo que se sugeriu que os municípios adotassem estratégias para registro das novas informações no formulário de coleta de dados. Dentre os novos campos, inseriu-se a variável "liberto de trabalho escravo", resultado de parceria firmada entre o MDS e o MTE para "desenvolver ações que possibilitem a reinserção social dos cidadãos libertados de situação análoga à escravidão". (BRASIL, 2007l) À época, o MTE identificou 6.353 pessoas em situação de trabalho escravo, distribuídas em cerca de 20% dos municípios brasileiros. Essas informações seriam passadas ao MDS para que este Ministério providenciasse junto aos municípios o cadastramento das pessoas e sua respectiva inclusão no Bolsa Família, quando coubesse. Embora possa ser interpretada como sendo de caráter residual, essa condição de "escravidão" atribuída a determinadas formas de exploração do trabalho no Brasil atual tem uma simbologia singular na compreensão do que se considera a condição de pobreza, porque a "reinserção social" que se pretende é o reconhecimento social dessa condi-

ção, a disposição dos indivíduos sob o "foco" do Estado. O trabalho escravo passa a ser mais uma situação definidora de atributos da pobreza.

Outro campo importante inserido no novo *software,* na seção de identificação da pessoa, foi o de "programas habitacionais", atendendo a uma definição do Ministério das Cidades de "que as famílias a serem beneficiadas pelos programas habitacionais sejam obrigatoriamente incluídas no Cadastro Único". (BRASIL, 2007e) Confirma-se com isso, a definição do CadÚnico como fonte centralizada de informações da população alvo de políticas e programas sociais. Mas não apenas isso. Há um caminho de volta: toda ação do Estado direcionada à área social condiciona-se às informações do CadÚnico; fora dessa base de dados, não existem pobres aos olhos do Estado. Nisso está a importância das campanhas promovidas pelo Governo Federal para combater o sub-registro de nascimento. Ao final de 2007, o MDS, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH), lançou a cartilha "Registro Civil de Nascimento", direcionada aos gestores municipais do Bolsa Família, orientando-os à mobilização dos diversos atores sociais em favor do registro de nascimento (BRASIL, 2007l), tendo como uma das estratégias sugeridas para a identificação de pessoas sem documentação o processo de cadastramento do CadÚnico. Essa campanha se repetirá ao final de 2008 de forma mais ampla e assumindo caráter permanente. (BRASIL, 2008e)

O apoio financeiro concedido aos municípios se tornou também permanente em 2008, através da Portaria n.º 66/2008, de 3 de março 2008, que alterou o texto da Portaria nº 148/2006 com este fim,[75] estabelecendo critérios mais rígidos para a transferência dos recursos, a partir da definição de uma pontuação mínima para o cálculo do IGD (0,5), o que impôs aos municípios maior exigência na execução e acompanhamento do CadÚnico e do Bolsa Família. Para isso, o próprio *software* do Cadastro oferecia ferramentas importantes, representadas pelos relatórios que podem ser gerados com este aplicativo, que, devido ao grau de consistência adquirido, passam a ser um instrumento para formulação de políticas públicas. O Informe PBF n.º 121, de 4 de abril de 2008, leva essas informações aos municípios, indicando as possibilidades de usos desses relatórios e os procedimentos para acessá-los através do aplicativo *offline*. (BRASIL, 2008d)

75 A instituição do apoio financeiro aos municípios na forma do IGD foi consolidada através da Lei n.º 12.058, de 13 de outubro de 2009.

> O *Relatório Sintético* apresenta o número de domicílios, famílias e pessoas cadastradas e é importante para o município conhecer as informações quantitativas da sua base. Com ele é possível verificar o número de pessoas com documentação e sem documentação e, dentro de cada grupo, os números por faixa etária, gênero, portadores de necessidades especiais e pessoas que estão definidas como responsáveis pelas unidades familiares. Este relatório também permite verificar quais cadastros estão ativos e inativos no município. (BRASIL, 2008d, grifo do autor)

Esse conjunto de informações é apresentado em formatação predefinida, mas pode ser manipulado de acordo com o interesse de quem o utiliza, permitindo o cruzamento de variáveis específicas, com resultado disposto num "relatório analítico". Esse estágio ao qual chegou o CadÚnico permite a utilização de suas informações para diversos fins, por qualquer das três esferas federativas, com relativa precisão na focalização do público-alvo das políticas sociais: a população de "baixa renda" e, mais especificamente, os "pobres" e "extremamente pobres". A exemplo disso, o Decreto n.º 6.593/2008, de 2 de outubro de 2008, regulamentou o Art. 11 da Lei n.º 8.112/1990,[76] quanto à isenção de taxa de inscrição para realização de concurso público federal. Seriam isentos, a partir de então, os candidatos de "baixa renda" inscritos no CadÚnico, mediante requerimento declarando essa condição, como no caso da tarifa social de energia elétrica, confirmada pelo NIS atribuído pelo Cadastro.

Esse *upgrade* do CadÚnico exigiu do Governo Federal uma regulamentação específica para o Cadastro, o que se fez através da Portaria MDS n.º 376, editada em 16 de outubro de 2008, ratificando os procedimentos de gestão do mesmo, com base na Lei e no Regulamento do Bolsa Família (Lei n.º 10.836/2004 e Decreto n.º 5.209/2004 respectivamente) e no Decreto n.º 6.135/2007 que disciplina o próprio Cadastro. Em suma, fez-se uma compilação do que já se tinha publicado anteriormente em normas, instruções e comunicados em um único documento, com maior detalhamento de informações. É nesse momento, por exemplo, que o processo de cadastramento é classificado em fases: a) identificação do público-alvo; b)coleta de dados; c) inclusão dos dados no sistema e d) manutenção desses dados. (BRASIL, 2008c, Art. 3º) Para a coleta de dados, inseriu-se um elemento novo: quando a coleta não se desse através de visitas domicilia-

76 Trata-se do Regime Jurídico dos servidores públicos federais do Brasil.

res, uma amostra de 20% deveria ser selecionada para a visitação posterior, para confirmação das informações prestadas. (BRASIL, 2008c, Art. 10, § 2º) Esse tópico responde às observações feitas no último monitoramento do TCU (2006), de falta de checagem ao trabalho de campo para maior qualificação dos dados, como ocorria nas pesquisas do IBGE (BRASIL, 2006n, p. 20), e tem base, seguramente, na interação do MDS com esse Instituto para modificações no CadÚnico.

O USO DAS INFORMAÇÕES CADASTRAIS NA PRODUÇÃO DE INDICADORES PARA DIMENSIONAR A CONDIÇÃO DE POBREZA

A busca de consolidação do CadÚnico nos moldes já identificados desde a IO nº 18, de 15 maio de 2007, como "principal fonte de informações sobre a população de baixa renda", capaz de auxiliar os governos na formulação de políticas públicas, se confirma na instituição do Indice de Desemvolvimento Familiar (IDF) como ferramenta de acompanhamento das famílias constantes da base do CadÚnico. O Informe PBF nº 157, 30 de dezembro de 2008, define esse Índice como "um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CadÚnico". (BRASIL, 2008f)

Em verdade, a proposta original do IDF data do início da década de 2000, utilizando como fonte de dados a PNAD-IBGE, e alternativamente o CadÚnico, para avaliar as condições de pobreza no Brasil a partir do nível de desenvolvimento das famílias. Barros, Carvalho e Franco (2003), ao proporem o IDF, consideram que a pobreza é um fenômeno multidimensional, fato que oferece dificuldades para o seu tratamento conceitual, principalmente no que tange à sua "ordenação". Os autores afirmam que "Uma vez que só é possível obter ordenações completas entre escalares, caso se deseje ordenar a pobreza entre indivíduos ou entre sociedades, é necessário antes, que o conceito multidimensional de pobreza seja convertido num escalar". (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 3) Tendo isso em conta, os autores consideram que o critério de "insuficiência de renda" mostra-se um indicador escalar eficiente, mas insuficiente para alcançar as várias dimensões da pobreza, o que torna necessária a criação de um índice escalar sintético, como o IDF, que é análogo ao IDH desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mas com a

vantagem de poder ser aplicado tanto para a análise de unidades geográficas, como para grupos demográficos específicos.

O IDF é apresentado mesmo em contraposição ao IDH, em razão das limitações atribuídas a este, seja na definição de seus indicadores, nos quais o primeiro tem 48 contra apenas quatro do segundo, seja nos níveis de "desagregabilidade", que dão conta da "unidade mínima de análise para a qual se pode obter o índice sintético" (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 6), na qual o IDF pode atingir não apenas unidades geográficas, mas famílias e grupos demográficos específicos, seja ainda em relação à "agregabilidade", na qual, com o IDF, o índice de unidades de análise maiores pode ser obtido satisfatoriamente pela média daqueles calculados para unidades menores, pois "a população de referência para o cálculo de todos os indicadores é sempre a mesma: todas as famílias". (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 7)

O índice então proposto (IDF) se comporia por um conjunto de seis dimensões: "ausência de vulnerabilidade", para mensurar o acesso aos recursos necessários à satisfação das necessidades básicas familiares; "acesso ao conhecimento", para medir o grau de escolarização e qualificação profissional das famílias; "acesso ao trabalho", para medir disponibilidade, qualidade e remuneração do trabalho; "disponibilidade de recursos", para medir os níveis e a fonte de renda da família, diferenciando a renda gerada pela família daquela advinda de transferências do Estado; "desenvolvimento infantil", para verificar situações de trabalho, o acesso à escola e mortalidade infantil; e "condições habitacionais", dando conta da situação do imóvel e infraestrutura disponível. Essas dimensões representam tanto os meios requeridos para a satisfação das necessidades das famílias quanto a satisfação efetiva dessas necessidades. (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003) Elas são decompostas em 26 componentes, e estes, em 48 indicadores, cujo cálculo resultará num índice que varia entre zero e um, indicando piores ou melhores condições de vida, respectivamente.

Em junho de 2006, o MDS publicou uma versão preliminar de um manual com "orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)", no qual o CadÚnico já era apresentado como um "instrumento de conhecimento e avaliação das famílias", dado o seu objetivo de "identificar todas as famílias em situação de pobreza" do Brasil (BRASIL, 2006g, p. 21), aquelas com renda *per capta* de até meio salário mínimo, uma definição importante para a crítica da segmentação operada

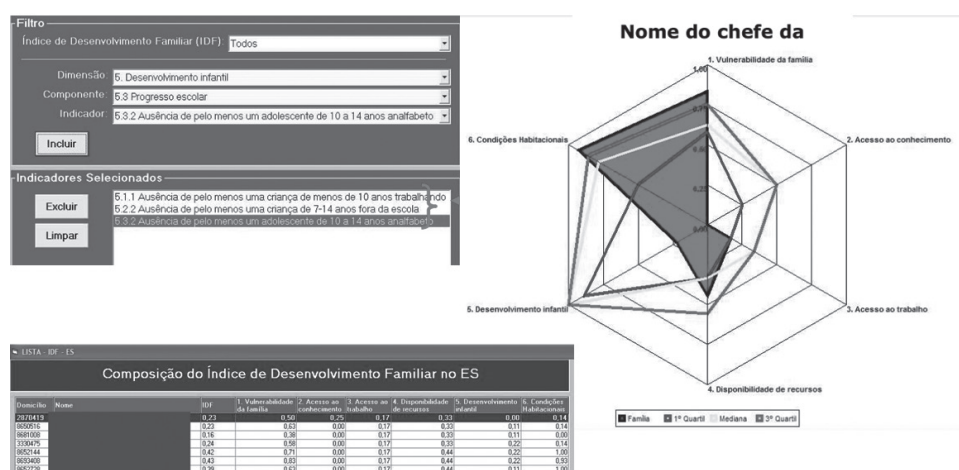
para fins de pagamento do benefício do Bolsa Família ("baixa renda, pobre" e "extremamente pobre"). Segundo o manual, os dados do CadÚnico proporcionam às três esferas governamentais "o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas e a análise das suas maiores necessidades", porque permitem saber "quem são, onde estão e como vivem as famílias em situação de pobreza no Brasil". (BRASIL, 2006g, p. 22) O documento dá destaque à etapa de localização das famílias a serem cadastradas, considerando-a como "um processo de seleção prévia" no processo de cadastramento. (BRASIL, 2006g, p. 23)

Esse é um elemento especialmente relevante para a compreensão dos mecanismos utilizados para a construção da pobreza enquanto uma categoria social e das formas de intervenção da Administração Pública sobre ela. O IDF, resultante das informações constantes da base de dados do CadÚnico, é tomado como um diagnóstico da pobreza no Brasil. Funciona aí uma espécie de ciclo retroalimentador, porque a concepção do cadastro se pauta num conhecimento prévio do que é a pobreza, e as informações advindas dele é que propiciam o conhecimento sobre esse fenômeno. E é justamente à capacidade de gerar conhecimento do CadÚnico que o documento do MDS (2006) alude predominantemente: um instrumento que seria capaz de ultrapassar "as fronteiras do PBF, e mesmo da Assistência Social", permitindo a "transferência de informações e comunicabilidade entre os diversos sistemas existentes". (BRASIL, 2006g, p. 24) Um tipo de tecnologia capaz de identificar "o grau de vulnerabilidade, necessidades e potencialidades de uma família, de um grupo de famílias, ou até de uma comunidade" (BRASIL, 2006g, p. 24); nessa perspectiva, é apresentado o IDF, que aí, diferente da proposta original, aparece composto por cinco dimensões: "ausência de vulnerabilidade", "acesso ao conhecimento", "acesso ao trabalho", "desenvolvimento infantil" e "condições habitacionais", excluiu-se, portanto, a variável "disponibilidade de recursos". O Índice seria calculado pelo MDS e disponibilizado aos gestores locais para a formulação de ações específicas.

Também em 2006, Barros, Carvalho e Franco publicaram um novo trabalho, *Pobreza multidimensional no Brasil*, onde o IDF foi apresentado nos mesmos moldes da proposta original, contemplando as seis dimensões e tendo por base os dados da PNAD-IBGE. Já em setembro de 2008 (a um trimestre da publicação do Informe PBF n.º 157, que comunicou aos municípios a instituição do IDF), Barros, Carvalho e Mendonça lançaram o artigo "Sobre as utilidades do Cadastro Único", no qual os autores consideram que "em função do seu elevado grau de cobertura da população pobre do país,

pela ampla variedade de informações sobre as suas condições de vida, e por contar com nome e endereço desta população" o Cadastro Único se destaca "entre as mais importantes fontes de informação sobre a população pobre" (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008, p. 4) e, em conta disso, o CadÚnico é tido como uma alternativa complementar aos censos demográficos na estimação do grau de carências das famílias pobres nos municípios, principalmente porque sua atualização se dá com maior frequência que o Censo. (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008) Assim, a variedade de informações constantes do Cadastro Único permite a construção de "indicadores de condições de vida", tendo como parâmetro as seis dimensões formuladas na proposta original do IDF, com uma reformulação dos indicadores, reduzindo-os a um total de 41 itens (frente aos 48 da proposta inicial).

A partir desses indicadores, os autores desenvolveram um *software* específico que, com base nas informações do CadÚnico, seria utilizado para a avaliação das condições de vida das famílias pobres no Brasil, desde o nível familiar até o nacional. A operação desse aplicativo se dá por cruzamento de dados, os quais são apresentados em formulários detalhados e cujos resultados são acessados tanto em forma de planilha quanto graficamente, em modelo "radar".

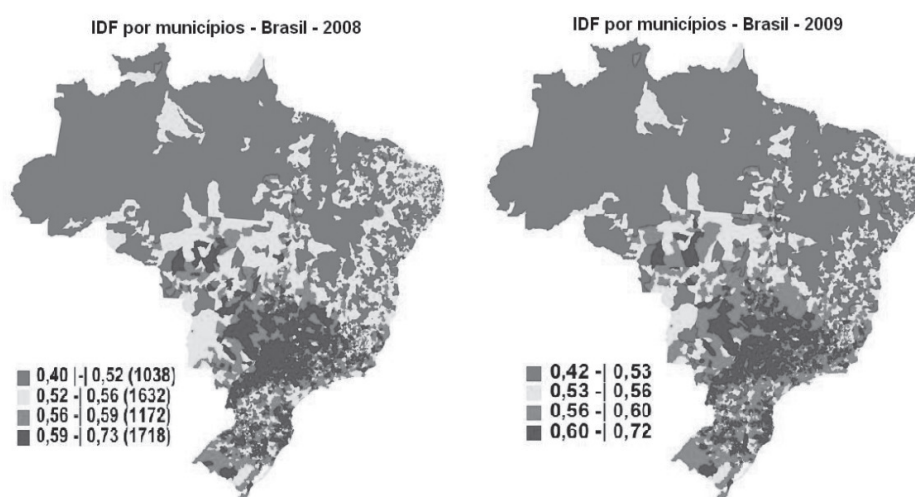
Figura 3 - Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) - Interface do software

Fonte: Adaptada de Barros, Carvalho e Mendonça (2008).

É em referência a esse *software* que se publica o Informe PBF nº 157, de 30 de dezembro de 2008, comunicando a sua disponibilização aos municí-

pios como ferramenta para a formulação de políticas públicas. Não se trata mais da divulgação dos resultados, como sugerido em 2006, mas do próprio instrumento para manipulação de acordo com o interesse dos gestores municipais.

Já em cinco de janeiro de 2009, o MDS publicou informações sobre os primeiros resultados obtidos a partir do IDF para o país, indicando que o conhecimento e o acesso ao trabalho representavam as principais carências das famílias inscritas no CadÚnico, com índices de 0,36 e 0,21 respectivamente, e, contrariamente, as melhores condições foram identificadas nos itens de desenvolvimento infantil (0,93) e habitação (0,73). O item relativo à disponibilidade de recursos alcançou 0,42, e o de vulnerabilidade 0,68. A média nacional ficou em 0,55. (GARCIA, 2009).

À época da presente pesquisa (2010), o MDS dispunha de uma página virtual para a sua “Matriz de Informações Sociais”,[77] onde oferecia diversos recursos para acessar informações variadas de suas bases de dados, cujos resultados poderiam ser apresentados de formas igualmente variadas. A visualização do mapa de seu “Atlas Social”, construído com base no IDF (Figura 4), por exemplo, permite que se tenha uma noção do quadro de distribuição da pobreza no Brasil no ano em que o IDF foi disponibilizado aos municípios (2008) e no ano seguinte (2009), segundo os critérios do Cadastro Único.

Figura 4 - Distribuição da pobreza no Brasil segundo o IDF por município

Fonte: Matriz de Informação Social - Atlas Social (2010)

77 Através do link: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php> qualquer cidadão poderia cadastrar- -se, com *login* e senha, e navegar através do sistema, selecionando os dados e gerando os mapas de seu interesse.

Observe-se que as informações cobrem todo o território nacional, como um censo específico da pobreza brasileira. Essas informações poderiam ser obtidas para cada município e detalhadas por cada variável componente do IDF. Com essa nova ferramenta, pretendia-se que o Cadastro Único subsidiasse o Governo na formulação de políticas públicas específicas, como propunha a tese de criação do IDF.

CADASTRO ÚNICO DOS POBRES: POR QUE E PARA QUÊ?

As alterações executadas sobre o Cadastro Único têm um caráter eminentemente técnico e demonstram a tentativa do governo de tornar mais racionais e eficientes as operações de identificação do público fundamental dos programas sociais focalizados. Trata-se de construir um instrumento público eficaz para auxiliar na gestão do problema da pobreza no Brasil. Isso fica demonstrado no depoimento de gestores e técnicos que participaram diretamente do processo de construção da base de dados do CadÚnico no âmbito nacional, e de outros que atuam nas atividades de manutenção desse cadastro e gestão dos benefícios do PBF. O presente capítulo privilegia esses depoimentos na construção de uma análise condensada do processo de construção e desenvolvimento do Cadastro Único, demonstrando a importância que esse cadastro assumiu sobre a ação pública no que tange ao tratamento dispensado à questão da pobreza no país, notadamente a sistematização de dados específicos e presumidamente censitários sobre o quantitativo e as condições de vida da população pobre do país, "foco" dos programas sociais de transferência de renda.

A análise sobre a evolução desses programas, desde o PETI, passando pelo Bolsa Escola, até o Bolsa Alimentação (implementados no Brasil entre 1996 e 2001), permite perceber que a "insuficiência de renda" não era o critério puro e simples para a concessão dos benefícios, uma vez que eram programas tematizados e se remetiam, em última instância, a situações de vulnerabilidade social condicionadoras, ou resultantes da condição de pobreza: ora ao trabalho infantil, ora à educação das crianças e adolescentes, ora à saúde nutricional. As suas características permitem interpretá-los

como sendo programas complementares entre si, a exemplo do Bolsa Alimentação que se diferenciava do PETI e do Bolsa Escola, precisamente por sua vinculação à saúde e pelos critérios de elegibilidade das famílias a serem beneficiadas (com gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade). Em todos os casos, os programas eram direcionados às famílias de "baixa renda", mas não todas elas, apenas aquelas em cuja composição havia crianças ou adolescentes.

Aí está a subjacente a noção de encaminhamento da saída da pobreza através de ações que promovam a interrupção do "ciclo intergeracional" de reprodução da pobreza, ou seja, que deem às crianças as condições de chegarem aonde seus pais não chegaram, de conseguirem ocupar uma posição social diferenciada da de seus antecessores, de oportunizar-lhes a condição de não pobres. Não obstante, esse corte etário na seleção de beneficiários constitui-se também num mecanismo adicional de "focalização", no desenho do público-alvo dos programas em questão. Por isso o cadastramento realizado para cada um desses programas se limitava a determinados membros de cada família, em geral a mãe (ou outro responsável) e até três filhos. Os dados coletados serviam essencialmente aos programas correspondentes, e assim, ainda que comportassem propriedades complementares entre si, cada programa cadastrava o seu próprio público e, dessa forma, as famílias consideradas pobres passavam por cadastramentos distintos que se superpunham no âmbito da administração pública. Esses cadastros se mostraram ferramentas frágeis para a avaliação dos resultados dos programas e mesmo para mensurar a sua cobertura.

Corrobora essa análise a descrição feita pela atual coordenadora de gestão de benefícios do PBF no MDS (janeiro 2010), em entrevista cedida para esta pesquisa (Ent. 3), sobre a estrutura fragmentada formada pelos programas "remanescentes" e os problemas que daí decorriam, tanto para a administração pública quanto para o público-alvo dos mesmos.

> *O que a gente tinha eram cadastros diferenciados, esforços diferenciados do governo federal, de manutenção daqueles dados tanto de cadastros quanto de beneficiários, a gente tinha estruturas administrativas diferentes, demandando esforços para administrar programas que se destinavam ao mesmo público. Por muitas vezes, várias famílias que recebiam todos os programas entre si, um monte de famílias que recebia um só.* (Ent.3)

O Cadastro Geral de Beneficiários do Bolsa Escola, base de dados do CadBES, pode ser considerado como a primeira tentativa de se construir um cadastro padronizado, referenciado num sistema de processamento informatizado, através do qual cada registro recebia um único código identificador, o NIS. Mas o CadBES, embora representasse um certo avanço enquanto ferramenta de "identificação" da população pobre, era também um cadastro específico e, portanto, limitado, registrando exclusivamente os beneficiários do Programa Bolsa Escola.

> *Você cadastrava nesse cadastro [CadBES] um responsável legal, uma pessoa da família, preferencialmente a mãe, e até três crianças. Quer dizer, independente da composição familiar você só podia cadastrar até três crianças [...]. Então a família tinha oito filhos, a mãe tinha que escolher quais eram os três filhos que ela cadastrava para receber o benefício*. (Ent. 3)

Em tese, os mecanismos de operação do CadBES servirão de modelo ao Cadastro Único, o que permitirá mais tarde a migração de seus dados para a base do CadÚnico, mas, em virtude da limitação do cadastro, essa operação estará obrigatoriamente condicionada à complementação dos dados, exigindo assim nova consulta às famílias beneficiárias daquele programa, ou a exclusão de seus registros.

É importante ressaltar que, além das características atribuídas ao público focalizado, os programas sociais em questão tinham também em comum a forma de sua execução, sempre delegada aos municípios, embora a gestão fosse centralizada em diferentes órgãos do governo federal. Dadas as peculiaridades regionais, as condições administrativas dos municípios e, sobretudo, a logística proporcionada pela União, os canais de comunicação estabelecidos entre os entes federativos para operacionalização desses programas eram deficientes, e as suas regras, pouco claras. Os municípios tinham, assim, uma larga autonomia sobre os mecanismos de seleção de beneficiários dos programas, com regras igualmente pouco claras entre os setores responsáveis por fazê-lo: Assistência Social, Educação e Saúde. Isso, aliado à persistência de relações políticas tradicionais – comuns aos municípios brasileiros –, fortemente pautadas no clientelismo, deu vagas não raramente ao uso político e eleitoreiro dos programas e à quase cristalização de uma disputa contínua por "listagens de pobres". Obviamente, isso não se deu dessa forma "nua e crua", como se diz popularmente, afi-

nal os programas de transferência de renda incorporaram o mecanismo de criação de "instâncias de controle social", com o fito mesmo de fiscalizar e orientar esse processo. Contudo, embora as nuanças do controle social exercido nesse período extrapolem os limites do presente trabalho, importa observar, como bem analisou Edson Nunes (1997), que o clientelismo é um tipo de "gramática" política que se reinventa e se adapta às mais diferentes estruturas institucionais. Em suma, a operacionalização dos programas de transferência de renda tornava disperso o que se pretendia focalizado. Gerava deficiências no que se pretendia eficiente.

É desse cenário que emerge o Cadastro Único (BRASIL, 2001e); ele busca imprimir racionalidade à gestão dos programas sociais. Esses programas manterão as suas características, incluindo a gestão apartada em setores diferentes, mas a seleção de seus beneficiários deverá obedecer a um sistema comum de informações sociais, onde se atribuirá a cada indivíduo (como no CadBES) um código único de identificação, o NIS, a chave de unicidade do cadastro, sendo que a logística operacional deverá ser tratada por um colegiado dos órgãos gestores dos diferentes programas. (BRASIL, 2001a) Esse desenho parecia perfeito para corrigir os problemas identificados nos cadastros anteriores, principalmente no que diz respeito à sobreposição de benefícios. Mas não estavam aí discutidos os problemas existentes na execução do cadastro, no processo de cadastramento, na estrutura administrativa municipal. Da mesma forma, não se definiram, mais uma vez, mecanismos de comunicação eficientes entre a gestão e a operação do cadastro. O que seria a solução juntou-se, então, ao amontoado de problemas sentidos e vivenciados diretamente na esfera municipal.

Desde o final de 2001 e durante o ano 2002, o Cadastro Único passou por sua fase mais crítica, período este em que os municípios foram obrigados a se adaptar ao novo instrumental (formulários, *softwares*, equipamentos), imposto sem qualquer transição, sem qualquer teste sobre a realidade a ser aplicado, sem qualquer treinamento para a sua aplicação. Diante desse quadro, os resultados podiam ser antevistos, e se não foram enquanto se processavam, foram alvo de denúncias e discussões em diferentes instâncias, dentre as quais o TCU teve um papel de destaque. Antes do TCU, o CNAS, na voz de vários de seus conselheiros, já questionava o ônus do novo cadastramento sobre o município e as dificuldades para a sua realização (BRASIL, 2002h); o TCU, por sua vez, identificou inconsistências diversas, dados multiplicados, informações conflitantes e "obstáculos para a

identificação de pessoas pobres". (BRASIL, 2003m, p. 19) Ainda em 2002, a equipe de transição de governo diagnosticaria o Cadastro Único como o "ponto de estrangulamento" na operacionalização dos programas sociais. Curiosamente, essa mesma equipe (ou parte dela), uma vez no Governo, voltará sua atenção aos programas e à estrutura institucional para a sua operação, mantendo intacto o Cadastro, como que um resquício das políticas sociais do governo anterior, crivado de erros e passível de ser descartado.

A criação do PBF, ao final de 2003, segue nesse sentido: é a busca da "efetividade" dos programas sociais, da eficácia na aplicação dos recursos públicos, da ruptura com a estrutura fragmentária mantida até então. Mas também significou, de acordo com a coordenadora de benefícios do MDS (Ent.3), um desafio para o Cadastro Único, porque a seleção de seus beneficiários dependia estritamente desse cadastro, e o Programa tinha metas a cumprir, assim, o Cadastro tinha que disponibilizar o quantitativo de famílias requerido pelo Programa; tarefa difícil, pelo fato de ele [o cadastro] ser pouco utilizado pelos municípios:

> *A família só podia entrar no Bolsa Família se tivesse seu cadastro pelo Cadastro Único, então, assim, o maior desafio do cadastro, que eu imagino, nessa época, foi subsidiar o Bolsa Família de famílias que pudessem ser beneficiárias. O Bolsa tinha uma demanda, 'olha, eu preciso atender tantas famílias esse ano', porque o crescimento foi gradual, e o cadastro tinha, para atender a essa demanda, que orientar os municípios no cadastramento de uma ferramenta que não era tão nova, mas não era utilizada, era uma ferramenta de 2001, mas era uma ferramenta muito pouco utilizada pelos municípios.* (Ent. 3)

Esse depoimento expõe o que talvez seja uma das principais causas dos problemas gerados até aí: o Cadastro não era utilizado efetivamente e, assim, os seus dados não eram checados ou atualizados. Essa informação se reforça pelo depoimento de outra entrevistada, uma técnica de planejamento do IPEA, que já trabalhou na operação do Cadastro Único, no MDS (Ent.4). Segundo ela, até a criação do Bolsa Família, o CadÚnico "era meio uma coisa só no papel", ele "não existia de fato". Mas, na sua interpretação, o desafio foi posto pelo Bolsa Família, que, para funcionar, precisaria "tornar o cadastro de melhor qualidade". Essa associação entre CadÚnico e PBF parece ser uma visão relativamente consensual entre todas as entrevistadas, pois também a Assessora de Gabinete da SENARC, ex-coordenadora ge-

ral do CadÚnico (Ent.5), ao ser inquirida sobre as dificuldades enfrentadas para implantação do Cadastro, remete-se diretamente ao período posterior à criação do Bolsa Família, às ações de qualificação dos dados do Cadastro Único. O que se extrai daí é que, ao se criar um novo programa dependente do CadÚnico, os problemas e dificuldades deste se tornaram comuns a ambos.

O Cadastro Único não é exclusivo do Bolsa Família, mas "o Bolsa" é considerado pelas entrevistadas como o seu *programa estruturante*. Segundo a interpretação da assessora da SENARC (Ent.5), foi essa associação que permitiu ao Cadastro alcançar o seu estágio atual, principalmente porque o Programa atende à maioria das famílias cadastradas, o que permite uma comunicação direta com as mesmas através de seus extratos bancários de pagamento de benefícios.

> *Se não fosse o Bolsa Família o cadastro não teria a qualidade que ele tem hoje, [...] a gente identificou os cadastros que estavam desatualizados há mais de dois anos e a gente identificou os beneficiários do Bolsa [Família], os beneficiários do Bolsa receberam mensagem no extrato, os beneficiários do Bolsa que não atualizaram até outubro tiveram o benefício bloqueado. Então isso mobiliza que as pessoas vão lá [...] e atualizem.* (Ent. 5)

Considerando o exposto, é possível dizer que o Bolsa Família deu utilidade ao Cadastro Único e simultaneamente revelou a sua importância. Até a criação do Programa, o Cadastro era desconhecido, inclusive para o próprio governo federal, que era formalmente o seu gestor, porque a base de dados ficava exclusivamente sob o controle da Caixa Econômica, o MDS não dispunha sequer de tecnologia para utilizá-la, sendo essa uma das principais dificuldades a se superar para fazer funcionar o processo de qualificação.

> *A gente teve dificuldades na própria secretaria, [...] a base [do cadastro] não ficava aqui, a base ficava só na Caixa, teve o esforço de internalização, teve o esforço de contratação de equipes de TI, teve o esforço de adquirir equipamento, não tinha, então foram grandes dificuldades.* (Ent. 5)

Assim, a intenção do governo de instituir, a partir do Bolsa Família, uma "política nacional de transferência de renda" (de caráter equivalente a

outras modalidades de políticas públicas vigentes) passava necessariamente pela "identificação" do público para o qual essa política se destinaria, e o Cadastro Único era a ferramenta pela qual isso se daria.

> *No fundo, o Cadastro Único, ele vem suprir uma lacuna que é dados para pobres, portanto, dados assistenciais, dados para políticas assistenciais. Os dados para as políticas de previdência já existem, estão lá na Dataprev, tem todo o cadastro, CNIS; [...] Aí tem as coisas da saúde toda, que são maravilhosas, em termos de os cadastros da saúde são espetaculares, eles têm toda uma base de dados que serve aos propósitos deles; A educação cada vez mais, está melhorando cada vez mais, [...] tem dado de tudo, cada vez mais, censo escolar... Cada área, as grandes áreas importantes têm os seus dados, os dados para fazer um programa de transferência dessa monta foi necessário usar um cadastro específico [...] Então, ele chama Cadastro Único, mas ele não é único, ele serve aos programas de transferência da assistência.* (Ent. 4)

O entendimento é que, por meio desse Cadastro, os pobres "se tornam visíveis para a sociedade", uma vez que ele permite a "caracterização" de suas condições de vida (Entevistado 5).

> *[...] saber onde eles moram, saber em que condições eles vivem, saber o grau de escolaridade, saber mais informações. [...] dá mais racionalidade, eu acho, não é aquela coisa, você tira esse protecionismo... dá mais efetividade para o gasto público.* (Ent.5)

De forma semelhante, o Cadastro é tido também como uma ferramenta que busca dar "homogeneidade no tratamento", superando a sobreposição de benefícios para algumas famílias em detrimento de outras, como ocorria anteriormente; ele dá "impessoalidade" na seleção de beneficiários, com critérios objetivos e transparentes, fora da esfera municipal.

> *A seleção é feita a nível nacional, então você acaba com a questão da pessoalidade e isso vai ao encontro [...] da política social não como um favor, como protecionismo ou clientelismo ou paternalismo, mas uma busca de acesso aos direitos, é direito de todo mundo ter acesso a renda, direito do acesso à saúde, educação, enfim.* (Ent. 5)

Todavia, essa impessoalidade no tratamento tem o seu reverso, porque o CadÚnico "identifica" cada membro da família com um NIS, e nesse código concentram-se as suas informações sociais fundamentais, permitindo que, por meio dele (contando que os dados sejam regularmente atualizados), o Estado lhe preste a assistência que julgue necessária, mas também que monitore a sua trajetória de vida sob a justificativa de acompanhar os estágios de desenvolvimento social das famílias pobres.

> *Então é assim, o atendimento da família completo, desde quando nasce, na verdade desde a gestante, até quando o menino completa dezoito anos ele ainda pode receber um benefício ali, o atendimento é completo para a família inteira, você cadastra no Cadastro Único do Governo Federal, que é a base que a gente utiliza 'para escolher de lá os nossos beneficiários', toda a composição familiar, então é mãe, é pai, é vó, é tio, todo mundo que mora naquela residência.* (Ent. 3)

O "escolher" dos beneficiários a partir do Cadastro Único, como citado nesse depoimento, questiona esse cadastro enquanto ferramenta de seleção, porque ele mais ordena que separa. É dessa perspectiva que a técnica do IPEA (Ent.4) considera que a seleção se dá anteriormente, na definição do público-alvo dos programas que utilizarão o cadastro. "Ele é só o cadastro de um ordenamento das pessoas para um certo fim".

> *O Cadastro, [...] ele não é propriamente, na minha visão, um instrumento de seleção de beneficiários. Ele é mais instrumento de cadastramento mesmo, 'de controle administrativo dos beneficiários'. [...] a seleção ela é auto-seleção, as pessoas que vão nas secretarias municipais de assistência, que vão nos postos do PBF; [...] tem um pouco de seleção que a prefeitura fez, porque ao escolher aquela escola ela escolheu algum tipo de gente; [...] é o papel das pessoas nesse processo, o papel das assistentes sociais, [...] o papel da propaganda em relação ao Bolsa [Família].* (Ent. 4)

Essa é uma observação importante e pode ser reforçada em comparação à orientação dada pelo MDS no manual para o SUAS (2006), destacando a fase de localização das famílias como uma seleção prévia das mesmas. Não se pode desconsiderar, porém, que também a formulação do Cadastro Único não é neutra, ela própria se sustenta numa concepção de mundo, numa forma de olhar uma determinada população, de localizá-la socialmente.

A própria interpretação de que ele é um "instrumento de controle administrativo dos beneficiários" já sugere isso e o põe em equivalência a outras formas desenvolvidas historicamente para conhecimento de uma população, e mais precisamente para "gestão da pobreza", como analisou Valladares (2000) a respeito do conhecimento construído sobre as favelas cariocas em meados do século XIX. E o Cadastro é mesmo "*uma ferramenta de gestão" que se pretende capaz de "mapear, dentro de cada município [...] onde estão, quem são, quais são e quantas são as famílias pobres*". (Ent. 3)

CONCLUSÕES

O conjunto de informações que desenha a trajetória do Cadastro Único, desde a sua criação até os dias atuais, traz os elementos empíricos básicos para a compreensão do porquê de o governo brasileiro ter concebido um cadastro específico sobre a população pobre do país. Porém, a análise dessa trajetória não pode ser feita sem ter em conta a concepção de pobreza que condiciona a criação desse cadastro, porque, a exemplo do que afirmou Ivo (2008, p. 93) ao discutir o processo de construção de indicadores sociais, de que esses indicadores não são neutros, mas têm base em "sistemas de interpretação da realidade social", consideramos que a concepção do Cadastro Único traz subjacente uma concepção particular de "realidade social". No momento em que Barros, Henriques e Mendonça (2000) propunham a adoção da transferência de renda focalizada como mecanismo de redução da pobreza no Brasil, esses autores a definiram como "situações de carência" vividas por indivíduos que "não conseguem" manter o que seria o padrão de vida convencional da sociedade. A pobreza, reconhecida como um fenômeno multidimensional, deriva da desigual estrutura distributiva do país. Portanto, para fins operacionais de uma política eficaz para o seu enfrentamento, de acordo com esses autores, dever-se-ia tratá-la na perspectiva da "insuficiência de renda", delimitando o público colocado nessa situação a partir de uma "linha de pobreza", de um corte de renda.

Considerando que a transferência de renda focalizada foi o caminho escolhido pelo país a partir da década de 1990 para o enfrentamento da pobreza, pode-se admitir que é dessa perspectiva, então, que o Estado brasileiro a tem concebido. Pobres são os indivíduos situados abaixo de um

determinado patamar de renda, que “não conseguem” atingir um padrão aceitável de vida. Essa concepção traz em si uma contradição, porque o “não conseguir” alcançar uma determinada situação pode ser interpretado como pertencente ao âmbito das capacidades individuais, e a noção de desigualdade está referida a mecanismos estruturais de diferenciação na apropriação dos resultados do trabalho ou da produção social. Se não se mostra claramente a contradição, é porque o desigual, da forma que aí se coloca, pode ser enfrentado com a “capacidade de identificar todos os indivíduos da população pobre” e transferir-lhes “os recursos estritamente necessários” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 129) para saírem da condição de pobreza; não se trata, portanto, de corrigir a estrutura causadora, mas de construir como que uma via paralela, para fazer chegar aos pobres os recursos que eles não conseguem acessar pela via convencional e dos quais precisam para superar sua condição de carência.

Mas a opção pela focalização não se fez acompanhada dos instrumentos requeridos para tal, exceto pelo processo de transferência de renda diretamente às famílias beneficiárias dos programas sociais, o que, de certa forma, quebrou o seu condicionamento às relações personalistas locais. Porém, ao tirar da política local esse instrumento de fazer política, por assim dizer, essa estratégia deixou-lhe aberto o caminho da seleção dos beneficiários para os programas em questão. Os cadastros de beneficiários dos diversos programas podiam ser tomados, dessa forma, como instrumentos de disputa política entre distintas áreas da administração pública, notadamente educação, saúde e assistência social, e isso nos diferentes níveis da Administração (municipal, estadual e federal), e dessa forma predominava a fragmentação e perdia-se o “foco” pretendido. Com tantos cadastros sobrepostos, como saber “quem” eram os “pobres”?

A criação do Cadastro Único, em 2001, apontava para uma direção oposta a essa, pois aglutinaria os diferentes cadastros, realizando uma espécie de macroagrupamento da população de “baixa renda”, de onde se selecionariam as famílias “elegíveis” a cada programa. Nesse cadastro cada indivíduo contaria com um número específico de identificação, o NIS, e esse número funcionaria como chave de unicidade do cadastro; fosse qual fosse o programa a utilizar-se do cadastro, o beneficiário selecionado teria uma identificação comum, o que evitaria a sobreposição de benefícios, melhorando a focalização dos programas. Para sua gestão, o cadastro contaria com uma coordenação colegiada a nível nacional, a qual criaria as condições de

sua operacionalização nos municípios. Assim, o governo federal concebeu toda a dinâmica operacional do novo cadastro e o lançou aos municípios para a sua execução.

Essa forma verticalizada de concepção e implantação do cadastro, porém, ao invés de corrigir os problemas de fragmentação e sobreposição, apenas os deslocou de posição ou modificou o seu fator causal. Tinha-se criado uma ferramenta para a focalização, mas não a infraestrutura necessária ao seu funcionamento. A situação mais comum entre os municípios era a falta de aparelhamento e de competência técnica para pôr em operação esse cadastro. Somava-se a isso o fato de a coordenação colegiada funcionar apenas na esfera federal, e "a duras penas", pois, nas municipalidades, cada setor continuava buscando o seu quinhão de pobres. Como o instrumento de coleta de dados agora era um só, as disputas seriam no sentido de apropriação dos formulários. Para acentuar as dificuldades, não se criou também um canal de comunicação minimamente eficiente entre a União e os municípios, e estes se viram deixados à própria sorte. Assim, a ferramenta *top* da política focalizada se transformava numa espécie de "geringonça", na qual todos os problemas de fragmentação, sobreposição, disputa política e personalismo se misturavam. Pode-se dizer, portanto, que, se naquele momento o governo conseguiu unificar alguma coisa, unificou os problemas.

As mudanças só começaram a surgir quando a estratégia da focalização foi assumida efetivamente como princípio da política social, e seus requisitos fundamentaram o desenho de sua operacionalização. A busca da racionalidade, da eficiência do gasto público, da "capacidade de identificar todos os indivíduos da população pobre", da transferência de recursos com "calibragem precisa" entre os beneficiários de programas sociais, a busca, enfim, da "efetividade da política social". Para os adeptos desse caminho como o mais eficaz à superação da pobreza, ele passou a ser uma realidade. Mas quem são, afinal, os pobres? Onde estão? Como chegar até eles?

O Cadastro Único veio "suprir essa lacuna" de ausência de informações sobre a população pobre, veio identificar e dar "visibilidade" ao "foco" dos programas sociais. Mas ele não é necessariamente o único cadastro do governo; as informações nele dispostas podem ser encontradas em outras fontes, contudo, de maneira difusa, principalmente por não localizar social e geograficamente cada indivíduo registrado, como faz o CadÚnico. E é nisso que ele é efetivamente único. É único para cada pessoa e cada família cadastrada porque o seu acesso à educação passa pelo cadastro, à saúde também,

ao trabalho da mesma forma e, necessária e exclusivamente, aos benefícios socioassistenciais. O governo decidiu que a melhor forma de combater a pobreza era transferindo renda diretamente aos pobres, através de um conjunto de ações específicas. Mas o mosaico de programas que se criou para transferência a este estrato de população multiplicava-o estatisticamente. As inúmeras críticas a essa superposição levaram à necessidade de construir-se uma "única" base de "identificação", uma "única" via para chegar ao público-alvo da focalização. Era necessário ter um Cadastro Único dos pobres. Mas isso só se efetivou quando os principais programas focalizados se converteram igualmente num só.

Assim, desde a sua criação, o PBF formou, com o Cadastro Único, um par em dependência mútua, e essa relação se fortaleceu com o conjunto de ações realizadas para a qualificação das informações do Cadastro, a partir de 2005. Mas a simbiose aparente que se criou entre um e outro, embora atenda perfeitamente ao intento da focalização das ações sociais públicas no contexto atual, tem seus riscos. É indiscutível o fato de que, durante a relativamente curta trajetória que vem da criação do CadÚnico (2001) até os dias atuais (2010), esse cadastro passou de um instrumento defeituoso e complexo voltado para a seleção de beneficiários de programas de transferência de renda, a uma importante ferramenta pública "de gestão social". Ele é detentor de uma base de dados composta por mais de 20 milhões de registros familiares, sendo aproximadamente 18,7 milhões de famílias com renda *per capta* de até ½ salário mínimo, dentre as quais, a maioria (15,89 milhões) localizada na faixa de renda tida como "perfil Bolsa Família" (até R$ 140,00 *per capta*, em dados de 2010). (BRASIL, 2010) Como afirmam Mostafa e Silva (2007), o CadÚnico é considerado atualmente o maior e mais abrangente banco de dados sobre a população pobre do Brasil. Pautado nisso e no conjunto de informações nele dispostas (de condições habitacionais, composição familiar, escolaridade, ocupação e outras), o governo atribui ao Cadastro Único um caráter censitário, especificamente para a população de "baixa renda" do país.

Dessa forma, o Cadastro se transformou na principal referência do governo no âmbito das políticas sociais, e a concepção do IDF demonstra isso. Julga-se possível monitorar as condições de vida desde o nível individual até o nacional, o que permite uma "calibragem precisa" entre famílias, municípios, estados ou regiões, no que tange à medição e atenção às suas carências. Mas o "foco" no público do Cadastro pode restringir o raio de ação do

Estado no enfrentamento da pobreza e torná-lo estritamente uma ferramenta para geri-la, estabelecendo uma espécie de padrão de vida comum entre as famílias aí cadastradas, referenciado num patamar mínimo de renda. Se o governo precisar saber "quem é pobre", recorre ao cadastro; "quantos são os pobres", recorre ao cadastro; "onde os pobres moram", recorre ao cadastro; quais as suas "carências", recorre ao cadastro. Obviamente, conhecer em detalhes e com rigor a população pobre pode ter uma enorme importância para formulação e aprimoramento de políticas públicas em diversas áreas: na geração de empregos, nos investimentos em saúde, educação, saneamento. Mas esse processo de identificar, delimitar e conhecer intervém sobre as práticas sociais e sobre a estrutura de lugares de uma sociedade. Desta forma, o principal risco é que o cadastro passe a desenhar a realidade, pois o "conhecer" como vivem os pobres implica também em dar conhecimento disso, no sentido de que conhecer é também construir essa realidade. Se a renda foi o parâmetro para a construção da base de dados do Cadastro, não será exagerado recompor, a partir dessa base, as várias dimensões das condições de vida das famílias pobres (como se procede a partir das variáveis do IDF)? Não estaria aí se realizando um "efeito de naturalização", na forma em que Bourdieu (1997) analisou os mecanismos de classificação social? Ou mesmo um "efeito de teoria" (BOURDIEU, 2004), no sentido de se estar tomando como efetivo um agrupamento realizado para fins de operação de uma determinada política (ou quiçá apenas para um programa)? Se é o Estado que faz isso, considerando o seu "poder criador" (BOURDIEU, 1996, p. 114) no processo de classificação social, o risco se converte na possibilidade de que esse se torne um princípio legitimado de divisão social.

Quando, por provocação, se inquiriu às entrevistadas relacionadas à gestão do Cadastro Único quem é mais importante, se o Cadastro ou o Bolsa Família, a resposta foi uníssona: "*essa pergunta não se coloca*"; "*um não pode prescindir do outro*" (Ent. 5); "*eles são uma coisa só mesmo*", "*para mim o cadastro é um instrumento do programa*" (Ent. 4). O Cadastro é imprescindivelmente útil ao Bolsa Família, mas o é porque mantém seus dados atualizados, e só os mantém assim porque é utilizado. Para fins de gestão, é importante que o Cadastro disponha dos dados requeridos pelo Programa, mas, se a intenção do governo nas ações sociais é exclusivamente de combater a pobreza, o cadastro não pode ser o fim último. As ações sociais públicas envolvem outras dimensões, para além dessa interdependência.

De fato, o cadastramento unificado permite uma "homogeneização" de condições várias num grupo específico, o que possibilita não apenas a realização de ações direcionadas, como quer a focalização, mas a sua avaliação. E o Bolsa Família, nesse sentido, foi, e é, fundamental, porque funciona como uma espécie de "pescador de homens", parafraseando (talvez parodiando) a mensagem bíblica,[78] afinal, como bem observou a técnica do IPEA, "*as pessoas estão se juntando por conta de um programa, não por conta de um cadastro*" (Ent.4). Mas os pobres não são sujeitos do Cadastro, tampouco do Programa, são cidadãos integrantes de uma comunidade política, partícipes de uma realidade social que tem constrangimentos estruturais geradores de desigualdade e perpetuadores da pobreza. A ideia de que o Cadastro Único torna os pobres "visíveis para a sociedade" pode ser interpretada da perspectiva de que a elaboração do cadastro acabou por determinar um lugar social para as pessoas nele cadastradas, e, nesse caso, lugares numerados, codificados e ordenados de tal forma que a assistência pública possa alcançar preferencialmente aqueles dos estratos mais inferiores. Mas, uma vez sendo "único", quando o cadastro não chega, a ação também não, e assim, o mesmo mecanismo que teoricamente "inclui" pode igualmente excluir. Além do mais, se a ação que chega é sempre mediada pela informação que o cadastro fornece, e se o Bolsa Família é que dá "vitalidade" ao Cadastro, e se, além disso, ele é direcionado aos "mais pobres entre os pobres", a ação social do Estado se nivela por baixo e tem sentido centrípeto, assimilando o "foco" do Cadastro ao do Bolsa Família.

Pode-se objetar que o Cadastro Único tem outros usos e que o Bolsa Família tem programas complementares. Este não será o espaço para discutir essas questões, mas é sabido que, em qualquer dos casos, não se tem uma envergadura significativa. Especificamente em relação ao Cadastro, pode-se observar que os seus usos só reforçam o argumento aqui desenvolvido. Para ter acesso à tarifa social de energia elétrica, não basta ser pobre, tem que estar no Cadastro; para pleitear isenção de inscrição em concurso público federal, não basta ser pobre, tem que estar no Cadastro; para participar de programas populares de habitação, não basta ser pobre, tem que estar no Cadastro. E estar no Cadastro significa dispor de um NIS. Ser pobre é estar no Cadastro.

78 Vide a Biblia Sagrada, Mt 4, 18-22.

Desta forma, o NIS, criado para garantir "unicidade" ao Cadastro, vai se convertendo progressivamente numa espécie de "identidade social" efetiva e seletiva, numa credencial para acessar benefícios da assistência pública e um meio de monitoramento do acesso das famílias pobres a serviços sociais básicos, como saúde e educação, numa referência às condicionalidades do PBF. Será que essa dependência da identificação e integração ao cadastro não recria mecanismos de relação entre o Estado e uma parcela específica da população? E dessa forma, isso não comprometeria o princípio da cidadania de participação integral em uma comunidade, na perspectiva sugerida por Marshall (1967)? O risco sumário de todo esse sistema está, então, na possibilidade de as ferramentas adotadas como estratégia de combate à pobreza converterem-se em mecanismos de reforço dessa condição; de a "identificação social" interna ao Cadastro Único se tornar uma marcação de prova da pobreza; e de tornar-se, sobretudo, o mecanismo majoritário de legitimação do pertencimento social dessa população.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. *Resolução nº 485, de 29 de agosto de 2002*. Regulamenta o disposto no Decreto nº 4.336, de 16 de agosto de 2002, que estabelece as diretrizes para classificação na Subclasse Residencial Baixa Renda de unidade consumidora com consumo mensal entre 80 e 220 kWh e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). *Resolução nº 308, de 30 de junho de 2003*. Altera a redação do caput do art. 4º da Resolução ANEEL nº 485, de 29 de agosto de 2002, que regulamentou as diretrizes para classificação na Subclasse Residencial Baixa Renda de unidade consumidora com consumo mensal entre 80 e 220 kWh. Brasília, DF, 2003a.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). *Resolução nº 694,de 24 de dezembro de 2003*. Altera a redação dos arts. 2º e 4º da Resolução nº 485, de 29 de agosto de 2002, visando adequar a regulamentação aos preceitos da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, prorrogar a vigência dos descontos em vigor e fixar formas de habilitação dos responsáveis pelas unidades consumidoras, para garantir a continuidade da aplicação da tarifa residencial baixa renda. Brasília, DF, 2003b.

ALMEIDA, M. H. T. de. A política social no governo Lula. *Novos estudos*, São Paulo, n. 70, p. 7-17, nov. 2004.

ATHIAS, G. CEF fatura R$ 183 mi com programas sociais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 jun. 2003a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil /ult96u49670.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

ATHIAS, G. Governo define unificação de programas sociais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 ago. 2003b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br /folha/brasil/ult96u52258.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

BAHIA. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*: histórico. [199-?]. Disponível em: <http://200.187.19.67/ceca/planosestaduais_programa.html>. Acesso em: 5 set. 2009. (Seção: Planos Estaduais).

BAHIA. Secretaria do Trabalho e ação social. Portaria n° 230, de 11 de julho de 1996. O secretário do Trabalho e Ação social, no uso de suas atribuições e considerado a necessidade de se desenvolver um Programa de Ação Integrada entre o Governo Federal e Estadual visando a erradição do trabalho infantilna Região Sisáleira do Estado da Bahia. *Diário Oficial*, Salvador, 12 jul. 1996.

BARATTA, T. C. B. et. al. (Coord.). *Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF.* Rio de Janeiro: Consórcio IBAM: UniCarioca; Brasília, DF: MDS, 2008.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. O Índice de desenvolvimento familiar. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 986, p. 1-18, out. 2003. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2946/1/TD_986.pdf >. Acesso em: 30 nov. 2009.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. Pobreza multidimensional no Brasil. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 1227, p. 1-38, out. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1688/1/TD_1227.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2008.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; MENDONÇA, R. Sobre as utilidades do Cadastro Único. *Texto para discussão*, n. 244, p. 1-40, set. 2008. Disponível em: <http://www.uff.br /econ/download/tds/UFF_ TD244.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BÍBLIA. Português. Bíblia sagrada. São Paulo: Paulus, 1990.

BOLSA-FAMÍLIA vai unificar quatro programas sociais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 2003. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br /folha/brasil/ult96u53571.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

BOMBIG, J. A. Lula adia unificação de programas sociais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br / folha/brasil/ult96u53570.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

BOURDIEU, P. *A distinção*: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2008.

BOURDIEU, P. Espaço social e poder simbólico. In: BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 149-168.

BOURDIEU, P. Espaço social e espaço simbólico. In: BOURDIEU, P. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. 3. ed. Campinas: Papirus, 1996. p. 13-28.

BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, P. (Coord.). *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 159-166.

BRAGON, R. Cadastro social de FHC deixa de fora 16 milhões de pobres. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44663.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto de 24 de outubro de 2001. Cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica, dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001a.

BRASIL. Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001b.

BRASIL. Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002. Regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação-"Bolsa Escola", e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2002a.

BRASIL. Decreto nº 3.981, de 24 de outubro de 2001. Cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica, dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001c.

BRASIL. Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – "Bolsa Escola",

e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2001d.

BRASIL. Decreto nº 3.877, de 24 de juho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001e.

BRASIL. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao “Auxílio-Gás”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2002b.

BRASIL. Decreto nº 4.199, de 16 de abril de 2002. Dispõe sobre a prestação de informações institucionais relativas à Administração Pública Federal a partidos políticos, coligações e candidatos à Presidência da República até a data da divulgação oficial do resultado final das eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2002c.

BRASIL. Decreto nº 4.336, de 15 de agosto de 2002. Dispõe sobre a utilização de recursos da Reserva Global de Reversão - RGR para o financiamento do atendimento a consumidores de baixa renda, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2002d.

BRASIL. Decreto nº 4.675, de16 de abril de 2003. Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”, criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003a. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Decreto nº 4.751, de 17 de junho de 2003. Dispõe sobre o Fundo PIS-PASEP, criado pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, sob a denominação de PIS-PASEP, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 27 abr. 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2004a.

BRASIL. Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 20, §§ 20 e

30, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, abr. 2006a.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de julho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007a.

BRASIL. Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008. Regulamenta o art. 11 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto à isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008a.

BRASIL. Decreto nº 78.276, de 17 de agosto de 1976. Regulamenta a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1976. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: abr. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais; altera as Leis nos 11.786, de 25 de setembro de 2008, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.882, de 23 de dezembro de 2008, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 10.925, de 23 de julho de 2004, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.893, de 13 de julho de 2004, 9.454, de 7 de abril de 1997, 11.945, de 4 de junho de 2009, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 11.326, de 24 de julho de 2006, 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 9.703, de 17 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto-Lei no 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga a Lei no 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e o art. 13 da Lei no 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001f.

BRASIL. Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2002e.

BRASIL. Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2002f.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003c.

BRASIL. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, jun. 2003d.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, jan. 2004b.

BRASIL. Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2004c.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 27 abr. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, dez. 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>. Acesso em: 24 ago. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 7, de 7 setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, set. 1970a. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 27 abr. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, dez. 1970b. Disponível em:< www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 27 abr. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 26, de 11 setembro de 1975. Altera disposições da legislação que regula o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1975. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 27 abr. 2010.

BRASIL. Medida provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003e.

BRASIL. Medida provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – "Cartão Alimentação". *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003f.

BRASIL. Medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003g.

BRASIL. Medida provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liqüefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001g.

BRASIL. Medida provisória nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001h.

BRASIL. Medida provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá

outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001i.

BRASIL. Medida provisória nº 76, de 25 de outubro de 2002. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2002g.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Fome zero*: a experiência brasileiro. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/ files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-lt_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, DF: 2003h. Disponível em:< http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_015_Politica_Economica_e_Reformas_Estruturais.pdf>. Acesso em: abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria n ° 2.917, de 12 setembro de 2000. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. *Ata da 92ª Reunião Ordinária do CNAS, de 16-17 de julho de 2002*. Brasília, DF: 2002h. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2002/ata-da-092-reuniao-ordinaria-16-e-17-07-2002.pdf>. Acesso em: 3 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. *Ata da 101ª Reunião Ordinária do CNAS, de 15-16 de abril de 2003*. Brasília, DF: 2003i. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2003>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. *Ata da 103ª Reunião Ordinária do CNAS, de 10-11 de junho de 2003*. Brasília, DF: 2003j. Disponível em: http:<//www.mds.gov.br/cnas/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2003>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Ata da 104ª Reunião Ordinária do CNAS, de 15-17 de julho de 2003*. Brasília, DF, 2003k. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/

reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2003>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Ata da 106ª Reunião Ordinária do CNAS, de 16-17 de setembro de 2003*. Brasília, DF, 2003l. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2003>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.770, de 20 de setembro de 2001. Estabelece instruções para implantação e funcionamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde - Bolsa-Alimentação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001j.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 66. 3 de março de 2008. Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família - PBF do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal- CadÚnico, no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa - IGD. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 666, de 28 dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, dez. 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 68, de 8 março de 2006. Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS n° 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 672, de 29 dezembro de 2005. Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS n° 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e estabelece critérios para a remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 360, de 12 julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos

à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 376, de 16 outubro de 2008. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto n° 6.135, de 26 de junho de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 555, de 11 novembro de 2005. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Poder Executivo, Brasília, DF, 2005d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 246, de 20 maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Poder Executivo, Brasília, DF, 2005e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 660 de 11 novembro de 2004. Estabelece para o Programa Bolsa Família "regras de fiscalização e acompanhamento, até que sejam criados os conselhos ou comitês previstos no art. 9º da Lei nº. 10.836/04, pelos Municípios e Distrito Federal". *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2004d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 148, de 27 abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Poder Executivo, Brasília, DF, 2006c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 256, de 18 de julho de 2006. Altera dispositivos da Portaria n° 148, de 27 de abril de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, 2006d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 40, de 25 janeiro de 2007. Altera a Portaria MDS/GM n° 148, de 27 de abril de 2006. *Diário Oficial [da]República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2004e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2004f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 1, de 19 de maio de 2004*. Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral. Brasília, DF, 2004g.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 4, de 14 de fevereiro de 2005*. Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral. Brasília DF, 2005f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 5, de 15 de fevereiro de 2005*. Divulga procedimentos operacionais aos municípios para importação da base cadastral do Cadastro Único. Brasília, DF, 2005g.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 6, de 25 de abril de 2005*. Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para complementação do Cadastro Bolsa-Escola (CADBES) para o Cadastro Único (CadÚnico). Brasília, DF, 2005h.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 7, de 20 de maio de 2005*. Divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, publica os novos critérios de validação dos registros desse cadastro, e define

orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003. Brasília, DF, 2005i.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 8, de 20 de junho de 2005*. Divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientações aos Municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral. Brasília, DF, 2005j.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 9, de 5 de agosto de 2005*. Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas. Brasília, DF, 2005k.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 10. 31 ago. 2005*. Divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para a marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único. Brasília, DF, 2005l.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 11, de 22 de novembro de 2005*. Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federale sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal. Brasília, DF, 2005m.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 12, de 3 de fevereiro de 2006*. Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2006e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 16, de 11 de janeiro de 2007 (Reeditada em 26 fev. 2007)*. Divulga procedimentos operacionais para a concessão do desconto da tarifa social de energia elétrica para unidades

domiciliares com consumo médio mensal situado entre 80kWh e 220 kWh (ou o limite regional). Brasília, DF, 2007c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 18, de 15 de maio de 2007*. Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2007d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instrução Operacional nº 20, de 14 de dezembro de 2007*. Divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico. Brasília, DF; 2007e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. I*nstrução Operacional Conjunta nº 1, de 14 de março de 2006*. Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho. Brasília, DF, 2006f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Matriz de Informação Social: tabelas sociais.* Brasília, DF, 2007f. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007 /home/index.php>. Acesso em: 16 dez. 2009.

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília, DF, 2006g. Disponível em: <http://www.sedes.ba.gov.br/sitesedes/files /2009/04/orient_acomp_PBF.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Municípios receberão recursos para atualizar cadastro único*: municípios que assinarem o termo de adesão serão remunerados em R$ 6 a cada atualização no cadastro único. Brasília, DF, 2005n. (Informe, n. 2).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Errata do informe nº 3, publicado em 21 de julho de 2005*: últimos dias para enviar informações sobre Rais. Brasília, DF, 2005o. (Informe, n. 3).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O papel do gestor municipal do bolsa família*: o gestor municipal deve ter o poder de decisão e articulação entre diversas áreas envolvidas no programa. Brasília, DF, 2005p. (Informe, n. 4).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *A importância do controle social*: pra assinar termo de adesão ao Bolsa família, perfeitos devem indicar conselho ou comitê de controle social para acompanhar e fiscalizar o programa no municipio. Brasília, DF, 2005q. (Informe, n. 5).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Municípios que assinaram termo de adesão começam a receber recursos para a atualização de cadastros*. Brasília, DF, 2005r. (Informe, n. 6).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Gestão de benefícios do programa Bolsa Família*: municípios que assinaram termo de adesão poderão, a partir desse semestre, fazer bloqueios, desbloqueios, e cancelamentos de benefícios. Brasília, DF, 2005s. (Informe, n. 7).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Termina 7 de setembro o prazo para envio dos dados sobre frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família*. Brasília, DF, 2005t. (Informe, n. 8).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Versão 6.0 do cadastro único*: aplicativo de entrada e manutenção de dados do cadastro único será mais ágil e seguro e será disponibilizado a partir de 19 setembro. Brasília, DF, 2005u. (Informe, n. 9).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Prefeituras têm até 20 de setembro aderir programa bolsa família*. Brasília, DF, 2005v. (Informe, n. 11).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Prorrogação até 31 de outubro para adesão dos municípios ao programa Bolsa Familia*. Brasília, DF, 2005w. (Informe, n. 12).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Novas rodadas de capacitação para a versão 6.0 e para o sistema de gestão de benefícios*. Brasília, DF, 2005x. (Informe, n. 13).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *93% dos municípios já enviaram o termo de adesão ao programa bolsa família*. Brasília, DF, 2005y. (Informe, n. 19).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *"Bolsa família chama" chega ao radia e a tevê neste fim de semana*. Brasília, DF, 2005z. (Informe, n. 20).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Saiba mais sobre transferência de recursos para atualização do cadastro único*. Brasília, DF, 2005aa. (Informe, n. 21).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Publicado a portaria de gestão de benefícios do Bolsa Família*. Brasília, DF, 2005bb. (Informe, n. 24).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *MDF faz balanço do programa bolsa família*: veja algumas ações realizadas em 2005. Brasília, DF, 2005cc. (Informe, n. 27).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Novas datas para procedimentos do Bolsa Família*. Brasília, DF, 2005dd. (Informe, n. 28).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Última semana para atualização remunerada do CadÚnico*. Brasília, DF, 2006h. (Informe, n. 33).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Municípios devem continuar a atuação cadastral*. Brasília, DF, 2006i. (Informe, n. 36)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Divulgada a instrução operacional sobre bloqueio de Cadbes*. Brasília, DF, 2006j. (Informe, n. 37).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Governo Federal regulamenta apoio financeiro aos municípios para gestão de Bolsa Família*. Brasília, DF, 2006k. (Informe, n. 38)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Municípios só devem utilizar a Versão 6.0.2 do CadÚnico no processamento diário*. Brasília, DF, 2006l. (Informe, n. 40).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *258 mil famílias que descumpriram os compromissos do Bolsa Família são notificadas*. Brasília, DF, 2006m. (Informe, n. 60).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Nova versão do aplicativo de entrada e manutenção de dados no CadÚnico agiliza o cadastramento*. Brasília, DF, 2007g. (Informe, n. 69).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Auditoria sobre a declaração de renda das famílias bloqueia benefícios e exige averiguação de informações do CadÚnico*. Brasília, DF, 2007h. (Informe, n. 77).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Instrução traz procedimentos para regularizar situação das famílias cujos cadastros apresentaram inconsistências na declaração da renda*. Brasília, DF, 2007i. (Informe, n. 78).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Os municípios também podem cadastrar famílias com renda mensal total de até três salários mínimos, desde que esteja implementando política habitacional para população de baixa renda*. Brasília, DF, 2007j. (Informe, n. 99).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Nova versão do Aplicativo do CadÚnico será disponibilizada a partir de 3 de dezembro*. Brasília, DF, 2007k. (Informe, n. 104).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Parceria do MDS e MTE promove a inclusão de resgatados do trabalho escravo no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família*. Brasília, DF, 2007l. (Informe, n. 105).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *MDS divulga orientações para combater o sub-registro de nascimento*. Brasília, DF, 2007m. (Informe, n. 109).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Conheça os relatórios disponíveis no CadÚnico*: os relatórios disponíveis no CadÚnico podem ajudar o município na gestão do próprio Cadastro e na elaboração de outras políticas públicas locais. Brasília, DF, 2008d. (Informe, n. 121).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lançada mobilização nacional para o registro civil de nascimento e documentação básica*. Brasília, DF, 2008e. (Informe, n. 155).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Aplicativo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) está disponível para download*. Brasília, DF, 2008f. (Informe, n. 157).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Matriz de Informação Social: MI Vetor*. Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007 /home/index.php>. Acesso em: 27 ago. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos Interministerial nº 346, de 2 de outubro de 2002. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2002i.

BRASIL. Presidência da República. *Trabalho infantil no Brasil*: questões e políticas. Brasília, DF: Secretaria de Comunicação Social, 1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/TRABIN.HTM>. Acesso em: set. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria de natureza operacional:* Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, PETI. Brasília, DF, 2001k. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/ programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social>. Acesso em: 31 ago. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria de natureza operacional no cadastro único dos programas sociais do Governo Federal*. Brasília, DF, 2003m. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social>. Acesso em: 29 ago. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de avaliação de programa:* Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2004h. Disponível em:< http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/ TCU/comunidades/programas _governo/areas_atuacao/assistencia_social>. Acesso em: 28 ago. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de monitoramento de auditoria de natureza operacional no Cadastro Único dos programas sociais do Governo Federal*. Brasília DF, 2006n. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social>. Acesso em: 28 ago. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Monitoramento:* Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, DF, 2004i. Disponível em: <http:// portal 2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_ governo/ areas_atuacao/ assistência_social>. Acesso em: 28 ago. 2009.

CAMPOS, M. S. (Coord.). *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*: Relatório de Avaliação 1996- 1997. São Paulo: IEE-PUC; Brasília: Secretaria do Estado de Assistência Social, 1998. Disponível em: <www.fundacaocrianca.

org.br/downloads/textos_apoio_tecnico /Programa _de_Erradicacao_do_ Trabalho_Infantil.pdf>. Acesso em: 5 set. 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Manual operacional*: aplicativo cadastramento único entrada e manutenção de dados, versão 6.0.4. [S.l.] [2000-]. Disponível em: <http://www1.caixagov. br/gov/gov_social/ estadual/programas_desenvolvimento_urbano/distribuicao_ servicos_ cidadao/cadastramento_unico/documentos_download.asp >. Acesso em: 28 mai. 2009.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COSTA, C. C.; ANDRADE, H. *Governo de Transição FHC-LULA*: constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2003. (Estudos de Políticas Públicas, n. 10). Disponível em: <http:// www.observatorio universitario.org.br/pdf_documentos_de_ trabalho/ documentos_de_trabalho_10.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2009.

COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira*: uma equação possível?. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DRUCK, G. Globalização, reestruturação produtiva e movimento sindical. *Caderno CRH*, Salvador, n. 24-25, p. 21-40, jan./dez. 1996.

EDMUNDO, L. *O Rio de Janeiro do meu tempo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1985.

ESPECIAL Governo Lula. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2002. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/ governolula/%20presidente.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

EXPANSÃO do Fome Zero usará estrutura montada por FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 mar. 2003. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com. br /folha/brasil/ult96u47217.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

EX-SECRETÁRIA diz que ano eleitoral foi empecilho. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jan. 2003. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/ folha/ brasil/ult96u44664.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

FERNANDES, F. Esboço de um estudo sobre a formação e desenvolvimento da ordem social competitiva. In: FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 179-233.

FERNANDES, K. Políticos e autoridades se cadastraram para receber benefícios do Fome Zero no Ceará. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 6 jun. 2003. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u12980.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário eletrônico Aurélio versão* 5.0. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FUTEMA, F. Cartão da Caixa poderá ser usado na distribuição do Fome Zero. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 22 jan. 2003a. Disponível em:< http://www1.fo lha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45040.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

FUTEMA, F. Cartões e notas fiscais podem atrapalhar andamento do Fome Zero. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 jan. 2003b. Disponível em: <http://www1.fo lha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45038.shtml. Acesso em: 7 out. 2009>.

GARCIA, R. Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) aponta o nível de vida da população mais pobre e permite priorizar políticas sociais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília, DF, 5 jan. 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/noticias/indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf-aponta-o-nivel-de-vida-da-populacao-mais-pobre-e-permite-priorizar-po-liticas-sociais>. Acesso em: 28 jan. 2009.

IVO, A. B. L. *Viver por um fio*: pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008. (Trabalho e Contemporaneidade).

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, out./dez. 2006.

KORMANN, A. Fome Zero tem problemas de distribuição de dinheiro em Acauã (PI). *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 mar. 2003. Disponível em: <http: //www1.folha.uol. com.br /folha/brasil/ult96u47180.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

LEAL JUNIOR, J. da S. M. *A pobreza envergonhada*: drama em cinco atos e um prólogo. Lisboa: Typographia do Panorama, 1858. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=WdURAAAAYAAJ&printsec=frontcover&hl=ptBR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 28 set. 2008.

MALLOY, J. *The politics of social security in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1979.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PROCESSOS de qualificação do cadastro único de políticas sociais do Governo Federal. In: AÇÕES premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2007. p. 49-62. Disponível em: <http://www.enap. gov.br/index.php?option=com_docman&task =doc_download&gid=3533>. Acesso em: 18 jan. 2010.

MARX, K. *Uma contribuição para a crítica da economia política*, [S.l.], 1958. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action= &co_obra=2450>. Acesso em: 23 nov. 2004.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARX, K. *Trabalho assalariado e capital*. São Paulo: Global, 1980.

MEDEIROS, M. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990, *Texto para Discussão*, n. 852, Brasília, DF, dez. 2001. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td_0852.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2009.

MOSTAFA, J.; SILVA, K. C. de. *Brazil's single registry experience*: a tool for pro-poor social policies. [S.l.], 2007. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/doc_africa_ brazil/Webpage/missao/Artigos/CadastroUnicoJoanaMostafa.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2010.

NABUCO, J. *O abolicionismo*. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. (Edições do Senado Federal, v. 7).

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

POLANYI, K. *A grande transformação*: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

RAMOS, A.; NASCIMENTO, A. O trabalho infantil na lavoura sisaleira do estado da Bahia. *Caderno CRH*, n. 26-27, p. 405-418, jan./dez. 1997. Salvador, Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=207>. Acesso em: 15 out. 2009.

RAMOS, C. A.; SANTANA, R. Os pobres que levantem a mão (mas será que são mesmo pobres?): uma tentativa de validar o cadastro único. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 263, nov. 2002. Disponível em: <http://vsites.unb.br/face/eco/cpe/TD/263Novo2CRamos.pdf>. Acesso em: 15 out. 2009.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil*: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SALOMON, M. Fome Zero engasga e área social, desordenada, patina. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 abr. 2003a. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br /folha/brasil/ult96u47864.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

SALOMON, M. Lula pode descartar Cadastro Único social. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 5 mar. 2003b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br / folha/brasil/ult96u46656.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

SALOMON, M. Orçamento 2004 exclui parte dos pobres. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 set. 2003c. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil /ult96u52922.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

SALOMON, M.; ATHIAS, G. Com programa único, Lula prepara guinada no social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 abr. 2003. Disponível em: <http://www1.fo lha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47996.shtml>. Acesso em: 7 out. 2009.

SILVA, O. S. YAZBEK, S. M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI*: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VALLADARES, L. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, out. 2000.

WEBER, M. Classe, estamento, partido. In: WEBER, M. *Ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 211-227.

WEISSHEIMER, M. A. *Bolsa família:* avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

Colofão

Formato	*16 x 23 cm*
Tipografia	*DTL Documenta*
Papel	*Alcalino 75 g/m² (miolo)* *Cartão Supremo 300 g/m² (capa)*
Impressão	*EDUFBA*
Capa e Acabamento	*CARTOGRAF*
Tiragem	*400 exemplares*